Ensayos para la historia de la política de tierras en Colombia

De la colonia a la creación del Frente Nacional

Absalón Machado C.
Colaboración de Julián A. Vivas

Bogotá, noviembre de 2009

Catalogación en la publicación Universidad Nacional de Colombia

Machado Cartagena, Absalón de Jesús, 1941-
Ensayos para la historia de la política de tierras en Colombia: de la colonia a la creación del Frente Nacional / Absalón Machado C.; colaboración de Julián A. Vivas -- Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Ciencias Económicas. Centro de Investigaciones para el Desarrollo, CID, 2009
350 p.

Incluye referencias bibliográficas

ISBN : 978-958-719-337-4

1. Política de tierras – Historia – Colombia 2. Reforma agraria – Historia – Colombia 3. Tenencia de la tierra - Aspectos socioeconómicos - Colombia
I. Vivas, Julián A., colab. II. Tít.

CDD-21 333.31861 / 2009

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA
Facultad de Ciencias Económicas
Centro de Investigaciones para el Desarrollo, CID
Absalón Machado Cartagena

Oficina de Comunicaciones
Carrera 50 No. 27-70. Unidad Camilo Torres, Bloque 4
Bogotá D.C., Colombia
Teléfono (571) 316 5000, extensión 10386
Correo electrónico ofcomunicid_bog@unal.edu.co

PRIMERA EDICIÓN
Bogotá D.C., noviembre 3 de 2009
ISBN: 978-958-719-338-1

Coordinación editorial
Ángela Díaz Moya-Rosa Quintero Amaya

Diseño de carátula
Ángela Pilone

Diseño de páginas interiores y diagramación
Yolanda Pineda

Preparación editorial e impresión
Editorial Gente Nueva
Bogotá D.C., Colombia

Contenido

Abreviaturas

SAC: Sociedad de Agricultores de Colombia
Andi: Asociación Nacional de Industriales
APEN: Asociación Patriótica Económica Nacional
BG: Boletín Ganadero
BIRF: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
CF: Código Fiscal
CID: Centro de Investigaciones para el Desarrollo
CTC: Confederación de Trabajadores de Colombia
CVC: Corporación Regional del Valle del Cauca
DANE: Departamento Nacional de Estadística
DP: Diario Popular
FAO: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FARC: Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
FDLN: Frente Democrático de Liberación Nacional
Fenalco: Federación Nacional de Comerciantes
ICA: Instituto Colombiano Agropecuario
IEPRI: Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales
PCC: Partido Comunista Colombiano
PSD: Partido Socialista Democrático
RAT: Revista Agricultura Tropical
REC: Revista Economía Colombiana
SENDAS: Secretaría Nacional de Asistencia Social
Troco: Tropical Oil Company
UNIR: Unión Nacional Izquierdista Revolucionaria
UTC: Unión de Trabajadores de Colombia

Presentación

Ensayos sobre historia de la política de tierras en Colombia

La cuestión agraria en Colombia ha estado marcada históricamente por el problema de acceso a la propiedad por parte de pequeños y medianos productores, o por quienes no disponen de este activo productivo. También ha sido notoria la debilidad de los derechos de propiedad y la incapacidad del Estado para garantizarlos. La lucha por acceder a la tierra en el sector rural ha dado lugar a innumerables conflictos, tanto entre propietarios, campesinos y colonos, como entre éstos y el Estado, la sociedad rural y la urbana. Estos conflictos se iniciaron durante la colonia, se exacerbaron en los años veinte y treinta del siglo XX, y aun se reconocen en la sociedad actual.

En la actualidad todavía es crítico y traumático para el desarrollo del sector la apropiación de la tierra y la defensa del derecho de propiedad. La solución de la cuestión agraria pasa hoy, como en el pasado, por la búsqueda de alternativas para facilitar el acceso a la propiedad y su uso por parte de quienes no la poseen, o la tienen en cantidad insuficiente.

Históricamente la tierra ha sido el principal bien generador de riqueza en el sector rural, así como un bien vinculado al prestigio social y el poder político de las elites o de los poseedores de grandes extensiones de tierra; ello explica en buena parte la disputa por la apropiación de este recuso desde la colonia. Si bien hoy la tierra representa un bajo valor en relación con las inversiones necesarias para producir bienes agropecuarios, sigue siendo tanto un bien de valorización como una reivindicación histórica del campesinado.

El modelo fundamentado en la gran propiedad y los procesos de apropiación de la tierra por terratenientes, comerciantes, militares y políticos durante la colonia y la era republicana crearon una estructura agraria bimodal, desigual, conflictiva, concentrada y polarizada, que no ha ayudado a generar condiciones de desarrollo y articulación de la agricultura a procesos agroin-

dustriales de carácter dinámico y virtuoso, tendientes a mejorar las condiciones de vida del grueso de la población rural.

La elevada concentración de la propiedad rural en Colombia y sus múltiples secuelas sobre el crecimiento y el desarrollo no se han modificado desde la colonia. El Estado ha contribuido con sus políticas a ese proceso, de manera notoria durante la era republicana en el siglo XIX y durante todo el siglo XX, pese a los intentos de redistribuir la propiedad a través de la reforma agraria. En efecto, el Estado ha invertido cuantiosos recursos en programas y proyectos de reforma agraria y desarrollo rural, que no han impactado la estructura de la propiedad, ni han modificado las condiciones estructurales en que se desenvuelve la vida rural. Ello ha generado una brecha significativa entre los niveles de vida urbanos y rurales; lo cual ha estimulado una migración rural-urbana que traslada la pobreza del campo a la ciudad, por las dificultades estructurales para absorber y generar empleo en los centros urbanos.

Esta problemática se ha agudizado haciéndose más crítica en los últimos 25 años a raíz de la penetración del narcotráfico, el paramilitarismo y la operación de otros grupos armados ilegales en el sector rural. Ello, unido a las débiles políticas estatales, ha generado un desplazamiento forzoso de cerca de tres millones de campesinos, trabajadores rurales y colonos en los últimos años.

La apropiación de la tierra durante las últimas décadas ha seguido el patrón tradicional de acumular propiedad para generar rentas institucionales, vía la valorización sin pago de impuestos. Pero también se ha combinado con el nuevo proceso de lavado de activos por el narcotráfico y la apropiación con fines políticos y militares, generando una involución en los derechos de propiedad y en las relaciones sociales en el campo en muchas regiones del país.

El problema de tierras que vive hoy Colombia, y sus vínculos con el conflicto y la poca dinámica del desarrollo agropecuario y rural, requiere rastrear los antecedentes históricos de la conformación y el desarrollo de la propiedad rural y de las políticas del Estado en el manejo de las tierras públicas y privadas, así como de los procesos de colonización y los avances de la frontera agropecuaria. Este conocimiento ayudaría a dilucidar elementos y procesos explicativos de las dificultades existentes hoy para resolver la cuestión rural.

Sin una visión histórica sobre la evolución de la propiedad rural pública y privada, y de los procesos que la han definido y condicionado, es difícil entender la naturaleza del complejo problema que enfrenta la sociedad rural

y el Estado en el sector rural. Los problemas de hoy tienen raíces históricas que es necesario dilucidar para buscar soluciones adecuadas, en términos de políticas públicas.

Una revisión de la bibliografía básica sobre el tema deja ver que, fuera del pionero trabajo de James Parsons sobre la colonización antioqueña, el de Villegas y Restrepo sobre las tierras públicas en el siglo XIX y hasta los años veinte y del excelente estudio de Catherine LeGrand sobre la apropiación de la tierra en el periodo 1850-1950, no hay estudios sistemáticos sobre la evolución de la problemática de la propiedad rural en Colombia y las características de los procesos involucrados. La historia tiene una deuda con el país en este campo y es mucho lo que podría aportar para entender los procesos que giran actualmente sobre los conflictos por la tierra y el acceso a la propiedad rural. La historia del país está ligada umbilicalmente a la historia de la propiedad rural y la política de tierras. Los orígenes del problema agrario y rural, y la incapacidad de resolverlo, permean todos los procesos políticos y la evolución del poder en la sociedad colombiana.

Existen numerosos trabajos y análisis de tipo económico, social y jurídico sobre el sector rural, donde se trata el tema de tierras sin un seguimiento histórico consistente y sistemático. De ello sería necesario exceptuar los trabajos de Jesús A. Bejarano, sobre la historia de la SAC y los conflictos agrarios; el reciente trabajo de Kalmanovitz y López; el ya mencionado de LeGrand, y los estudios sobre los conflictos en las haciendas cafeteras, de Marco Palacios y Mariano Arango, que intentan rastrear los orígenes y evolución del problema agrario y sus vínculos con la estructura de la propiedad y las estructuras del poder.

La legislación sobre baldíos y tierras es abundante y dispersa, como se puede observar en los ensayos aquí presentados. No existe una interpretación sistemática de los orígenes, los resultados, los contenidos y la naturaleza de esa legislación, pese a los innumerables artículos y trabajos de los especialistas en derecho. Estos ofrecen una visión especializada y parcial de los procesos de acceso a la propiedad, pero les hace falta el complemento de otras disciplinas sociales para contextualizar los procesos legislativos y la aplicación de las normas.

Estos ensayos usan en parte la guía de las principales normas expedidas sobre tierras desde la colonia, aunque ellas no son suficientes para entender las políticas del Estado y su inoperancia en la solución de los problemas originados por el acceso a la propiedad rural. Somos conscientes de que la

normatividad sólo expresa una intencionalidad no siempre visible y de que se requiere de mucha experticia jurídica y de visión integradora para visualizar los intereses de los grupos de poder incrustados en el Estado y reflejados en Leyes y Decretos. Por ello, el lector podrá con bastante facilidad identificar los vacíos interpretativos de estos ensayos, surgidos de la carencia de un trabajo más interdisciplinario que acerque las visiones hacia los poderes políticos y los intereses de clase involucrados en los procesos de legitimación de la propiedad y en las normas expedidas.

Un aspecto notorio en este repaso de las normas es la casuística que las caracteriza, que se mueve alrededor de los vaivenes gubernamentales, de la política y de la conformación de poderes nacionales y regionales. Esta casuística obedece a la manipulación hecha por los grupos de poder en el Estado, para beneficiarse de las normas y mantener sus privilegios. También expresa, de alguna manera, la carencia de una política pública de largo plazo sobre el manejo y administración de las tierras públicas y privadas del país. Por ello una conclusión clara de esta revisión hasta 1960 es que en Colombia no ha habido una política pública de tierras como proyecto nacional que busque resolver los problemas de los pobladores rurales y el desarrollo de la democracia política y económica en el sector rural, pero sí ha existido una política de tierras para beneficio de un grupo privilegiado de propietarios, lo cual explica en buena parte los conflictos que se han escenificado en ese sector.

Esperamos que esta aproximación estimule la generación trabajos de investigación más detallados sobre la conformación de la propiedad rural, en especial a partir de la segunda mitad del siglo XX y con énfasis regional, pues los vacíos son enormes. El objetivo de elaborar una aproximación al análisis histórico sobre la evolución de la política de tierras en Colombia y los problemas básicos generados a su alrededor, desde la colonia hasta los inicios de la reforma agraria de los años sesenta, no debería quedarse iniciado. Nuevas elaboraciones, utilizando las técnicas modernas de las ciencias sociales, podrán arrojar nuevos conocimientos y, sobre todo, podrán darles claridad a los procesos ocurridos a partir de los años sesenta, ligados de manera inexorable al conflicto armado interno. Ello sería un aporte necesario para entender la naturaleza del conflicto con el que hemos vivido en los últimos cincuenta años.

Este texto se compone de siete ensayos que buscan organizar en parte lo que muchos analistas ya han mostrado sobre el tema sin una continuidad histórica. Su intencionalidad, más que su originalidad, está en rastrear algunas

pistas sobre la evolución de la formación de la propiedad rural, sus problemas, los conflictos y las políticas que la han orientado hasta fines de los años cincuenta del siglo XX. Como puede advertir el lector, estos ensayos se han nutrido básicamente de información secundaria y un rastreo de la legislación sobre tierras, que se ha tratado de contextualizar para ayudar a las interpretaciones. Estos ensayos no son más que un complemento de los valiosos trabajos existentes sobre temas cercanos a la política de tierras, no constituyen por ello un aporte que pueda considerarse totalmente original o seminal.

La lectura de estos ensayos realizada por el doctor Manuel Ramos, experto en legislación agraria, ayudó a corregir y precisar muchos aspectos normativos; a él nuestros mayores agradecimientos. Igualmente, los comentarios de John Jairo Rincón fueron útiles para precisar y complementar algunos de los aspectos tratados. El apoyo brindado por el estudiante de maestría del Departamento de Historia de la Universidad Nacional Julián Augusto Vivas, en la lectura de textos y la búsqueda de información de los años cuarenta en adelante, fue de gran ayuda para la elaboración de los tres últimos ensayos. Finalmente, quiero dar un reconocimiento especial al Profesor Germán Umaña, que siendo director del CID de la Universidad Nacional, apoyó la idea de terminar estos ensayos, financiando la pasantía de Julián A. Vivas, así como al actual Director del CID, profesor Jorge Iván González, que también mostró interés por divulgarlos como material útil para la docencia y para estimular a otros investigadores a llenar los vacíos todavía existentes sobre aspectos históricos de la propiedad rural y la política de tierras.

Bogotá, junio de 2009.

1. La tierra y las instituciones durante la colonia

Introducción

La formación de la propiedad rural en Colombia se extiende desde la colonia hasta nuestros días, sin que durante este tiempo se hayan resuelto todos los problemas derivados de la estructuración de la propiedad privada y su relación con las tierras públicas. La conformación de la propiedad rural acompaña el paso de una sociedad rural a una urbana y la evolución de la premodernidad a la modernización. También va de la mano con la inestabilidad social y política contemporánea, que se manifiesta en el conflicto que perdura desde los inicios de la segunda mitad del siglo XX, y en el cual tiene un peso significativo la disputa por la propiedad rural.

En ese transcurrir histórico, la tierra se constituye en el principal factor productivo generador de riqueza, prestigio social y poder. Sólo a finales del siglo XX empezó a declinar ese poder en términos económicos, más no políticos.

Alrededor de la apropiación de la tierra han surgido innumerables conflictos rurales, tanto dentro del sector como entre éste y el resto de la sociedad. El problema agrario se origina fundamentalmente en el terreno de los derechos de la propiedad de la tierra y va cambiando a través del tiempo con nuevos elementos, como resultado de la transformación en los mercados, el avance tecnológico, los cambios institucionales y en las políticas públicas. A fines del siglo XX y comienzos del presente todavía el tema de tierras era objeto de polémicas y de demandas de reformas agrarias redistributivas, señal de que el problema de tierras no se ha resuelto en Colombia y configura un rezago del pasado que el país y la sociedad no han querido enfrentar de manera decidida para lograr la estabilidad en el sector rural y en la sociedad.

Las características de los problemas que afectan el desarrollo de la agricultura colombiana se entienden mejor si se parte de una aproximación a la

evolución de la propiedad rural y los conflictos originados a su alrededor. Además, la formación de clases en el sector rural y sus relaciones con las clases urbanas están mediadas por la propiedad de la tierra. Igualmente, el poder político y económico configurado desde la independencia y la colonia hasta nuestros días no es ajeno a la conformación y apropiación de la tierra.

En este capítulo se hace una síntesis de los principales elementos que configuraron la primera fase de apropiación de la tierra durante la conquista y la colonia. Se mencionan algunos aspectos de las instituciones coloniales relacionadas con la tierra y su uso, como las encomiendas, la mita y el resguardo, bases de la economía colonial y del sistema de dominio y control de la Corona española. No se pretende profundizar en esas instituciones analizadas suficientemente por los historiadores[1].

1.1 Capitulaciones y repartimientos durante la colonia

1.1.1 La política de la Corona

Las formas institucionales que adoptó la Corona española en América para otorgar propiedades están marcadas por el criterio de que España asume una organización señorial de sus colonias. A diferencia de la colonización inglesa, España estaba empeñada en despojar de sus riquezas a las civilizaciones precolombinas, para lo cual emprendió una explotación intensa de las poblaciones existentes, diezmando rápidamente la población nativa; ello no dejaba de ser contradictorio, pues ponía en peligro la base del asentamiento señorial en América, que era la servidumbre agrícola (Zuleta, 1990). Así se produjo un fuerte intervensionismo de la Corona sobre el gobierno de sus nuevos dominios y de los súbditos.

Nuestra formación económica, como señala Zuleta, estuvo condicionada por el atraso de España al momento de la conquista y durante la colonia. Un atraso que se reflejaba en una sociedad atada a instituciones feudales que no la dejaban progresar y que sólo a partir del siglo XVIII, cuando los Borbones sustituyeron a los monarcas de la Casa de Austria (los Hasburgo), pudo liberarse por las reformas de esas instituciones para emprender un estímulo al desarrollo capitalista, que se tradujo en notables modificaciones a la estructura

1 El interesado puede recurrir al *Manual de Historia de Colombia*, Colcultura, 1978, en especial los artículos de Juan Friede, Germán Colmenares y Jaime Jaramillo Uribe. Igualmente, los escritos de Jorge Orlando Melo y Margarita González, entre otros.

de la propiedad rural y en los resguardos, así como en el trato a la población indígena[2].

Con una nueva política española, las colonias empezaron a valorizarse, no ya como fuente de metales preciosos, sino como mercados importantes para las manufacturas españolas y como abastecedoras de materias primas (Zuleta, 1990: 159-160). La liberalización del comercio (Ej. Leyes de 1764 y 1765) culmina en 1768, cuando se suprimieron las trabas que desde Carlos V se habían constituido en un limitante para el tráfico de mercancías entre las colonias. En 1778 se abolieron las últimas restricciones al comercio impuestas por la política de los Hasburgo, en el muy conocido "reglamento para el comercio libre de España e Indias".

A partir de esa época empezó prácticamente el proceso de descomposición de los resguardos, al modificarse la política paternalista hacia los indígenas. Se redistribuyeron sus tierras de acuerdo con la población real y se remataron tierras. El despojo se inició cuando se concentraron varios resguardos en uno solo, generalmente distantes de los centros poblados y en tierras de menor calidad (Liévano Aguirre, 2002)[3].

Con la descomposición de los resguardos se fue formando el trabajo asalariado al que se incorpora el indio y una masa de campesinos desposeídos de tierra, ambos se ubican como peones, aparceros y arrendatarios bajos diferentes sistemas de producción (Kalmanovitz, 1976; 1982) en beneficio de los terratenientes. Para Zuleta, esta fue una operación política de la Corona para reemplazar el control directo de las colonias bajo la modalidad del intervencionismo por un sistema de explotación privada (Zuleta, 1990: 163-164). Se empezó a conformar la pequeña propiedad en zonas altas donde no hubo comunidades indígenas organizadas y en las vertientes donde existían condiciones para el desarrollo de una economía familiar.

La política de la Corona en sus colonias no es ajena a esa transformación, como tampoco la situación de crisis y decadencia que vivió España en el siglo XVII y a la prosperidad que vino después del cambio de mando en la Corona

2 Jorge Orlando Melo analiza de manera precisa la situación de España y Europa al momento de la conquista en *Historia de Colombia*, tomo I, "La dominación española", La Carreta, Bogotá, segunda edición, 1978.

3 El despojo comienza en realidad cuando la tierra cambia su valor social ante la crisis que se había generado en España; de la riqueza generada en la acumulación de metales se pasa a la producción de riqueza a través del trabajo, lo que hace importante la tierra en el criterio fisiocrático. La encomienda sería una de esas instituciones que organiza tanto la explotación del indio como de la tierra, lo que genera una gran presión sobre los resguardos indígenas.

en el siglo siguiente. La crisis llevó a poner cargas agobiantes a las colonias, mientras que las reformas liberaron el comercio y dieron pie para que la propiedad empezara a comercializarse y los resguardos indígenas a desintegrarse (Zuleta, 1990; Friede, 1974; Hernández Rodríguez, 1949).

La colonización española se distinguió de la inglesa por dos aspectos esenciales: a) la explotación minera que dio origen a la mita y el trabajo de esclavos, que obedeció a la necesidad de controlar la mano de obra para el proceso colonizador con un carácter obligatorio[4], y b) la implantación de una aristocracia terrateniente que origina desde temprano el latifundio y el acaparamiento de tierras junto con la explotación de la mano de obra indígena (Zuleta, 1990).

Durante el periodo de la conquista y la colonia, la Corona española debió sortear una situación que no era fácil de manejar: la Corona necesitaba impulsar el poblamiento y la explotación de sus dominios, para que le generaran rentas, y para ello creó incentivos como el de la concesión de derechos sobre la tierra y sus habitantes, pero al tiempo requería mantener un estricto control y dominio efectivo de las colonias. Sin embargo, los beneficiarios más directos de las capitulaciones, que fueron los encomenderos y funcionarios de la Corona, militares y blancos (aprovechaban el trabajo y los tributos de los indios), aspiraban a una independencia de carácter feudal y no era fácil mantenerlos a raya desde la metrópoli (Zuleta, 1990: 147-148). Este autor señala que el resultado de esta tensión fue decisivo para la historia de nuestra estructura agraria, en especial en las regiones donde estaba concentrada casi la totalidad de la población indígena, pues la ambición por la tierra condujo a un proceso de concentración de la propiedad desde la colonia.

Diferentes analistas están de acuerdo en organizar la legislación sobre régimen de tierras en América y Colombia en seis periodos. Los cuatro primeros corresponden al Derecho Indiano o derecho agrario colonial y los dos últimos, al periodo de la República: 1) de 1492 hasta 1591, que comprende el sistema de capitulaciones y donaciones de tierras a los pobladores; 2) de 1591 a 1680, donde rigen las conocidas Cédulas de El Pardo, expedidas por el Rey Felipe II (1578 y 1589), en el Palacio El Pardo, sobre los sistemas de composición y venta de tierras realengas; 3) Código de Indias y recopilación de Leyes de los reinos de Indias, de 1680 a 1754, que comprende principalmente el sistema

4 La mita, fuera minera o agrícola, destribalizaba a los indios por el desplazamiento continuo a que estaban sometidos y con ello el indio terminó alquilándose, o como peón y arrendatario. La mita agraria fue reglamentada por el Presidente Gobernador y Capitán del Nuevo Reino de Granada en 1657. Ver Zuleta (1990) y Hernández (1949).

de prescripción de tierras; 4) vigencia de la Cédulas de San Lorenzo, expedidas en San Lorenzo del Real, el 15 de octubre de 1754, bajo el reinado de Felipe VI, y la Cédula de San Ildefonso, expedida el 2 de agosto de 1780, únicamente para el Nuevo Reino de Granada, sobre la reversión de las tierras a favor de la Corona por falta de explotación y sistema de concesión. Este periodo va hasta 1821, cuando se expide la Ley 11 sobre régimen de tierras en el inicio del régimen de la República; 5) de la Ley del 11 de octubre de 1821 hasta la vigencia del Acto Reformatorio de la Constitución, número 1 de 1936; 6) desde la Ley 200 de 1936 hasta nuestros días (Aguilera, 1962; Ots Capdequi, 1940).

Por su parte, Salazar divide la política colonial española en dos grandes periodos: el ciclo casuístico, arbitrista, incoherente y regalista, que va del siglo XVI hasta el año 1700, y que comprende las capitulaciones y la encomienda, y el ciclo orgánico, humano, metódico y sistemático, que comprende el siglo XVIII hasta la República (Salazar, 1948).

1.1.2. Las capitulaciones y mercedes

El derecho de propiedad se inició en el nuevo reino de manera absoluta y se otorgó a los conquistadores propietarios en un comienzo "sin otra obligación que la de someterse a los dictados de la conciencia de cada cual", de acuerdo con la Carta Patente dirigida por el Rey a Colón en 1497. La Bula Papal del 3 de mayo de 1493, del Papa Alejandro VI, les indicaba a los Reyes Católicos españoles que el fin del descubrimiento y la conquista era inducir a las gentes de las tierras conquistadas a recibir la religión católica (Ramos, 2005). A la empresa conquistadora la guiaba la evangelización y el enriquecimiento, no tanto la colonización, y menos la organización de la propiedad (Salazar, 1948: 210).

Además del propósito evangelizador, las bulas Alejandrinas también buscaban el reconocimiento del derecho de propiedad sobre las tierras descubiertas, tal como lo había logrado antes Portugal con otros pontífices en relación con descubrimientos a lo largo de la costa occidental africana. Se consideraba que las tierras eran de Dios, su creador, y como el Papa era su representante más autorizado, nadie mejor que él para otorgar la propiedad sobre ellas; de allí la costumbre de que fuera el Papado quien distribuyera y titulara los descubrimientos.

Siendo la Corona amo y señor de la tierra, según la Bula Papal, procedió a su repartimiento mediante el sistema de capitulaciones, con un criterio de liberalidad o recompensa por servicios prestados durante el descubrimiento;

sistema parecido al usado durante la República para dar tierras a los militares en recompensa por labores prestadas en la gesta libertadora.

La Carta Patente fechada en Medina del Campo el 22 de julio de 1497, expedida a petición de los primeros pobladores de La Española (islas de Santo Domingo), es el primer documento sobre traslación de tierras a particulares, hecha por la autoridad de Colón a toda persona que viniera de España a América. En ese reparto venía incluido el dominio de las personas que habitaban dichas tierras (los indios se adscribían a la tierra como siervos de la gleba), lo cual reflejaba la mentalidad feudal española.

Ots Capdequi define las capitulaciones como un contrato, en cierto modo bilateral, y una licencia real para descubrir y poblar, al tiempo de ser un mandato público con obligaciones fácilmente exigibles del mandatario y difícilmente exigibles –y no siempre cumplidas– del mandante (Ots Capdequi, 1946). Las capitulaciones tenían tres partes según el autor: la licencia del Rey para conquistar y descubrir, las obligaciones del descubridor y las mercedes regias concedidas por la Corona, y el carácter condicional de las mercedes, supeditadas al éxito de la empresa y la conducta del conquistador, junto con la amonestación de castigo si éste no se ajustaba a lo pactado. A partir de 1526 se incluyeron cláusulas expresas en esos documentos para el buen tratamiento de los indios, acentuando el carácter público del instrumento jurídico (Salazar, 1948: 213).

Quienes recibían las Capitulaciones (adelantados o conquistadores) tenían la facultad de repartir tierras entre los españoles; por ello el *"repartimiento"* fue el primer título de propiedad sobre la tierra. La propiedad derivaba siempre de la gracia o la merced real. Estas capitulaciones se daban a título de adelantado, de alcalde mayor o corregidor, a título de fundación de villa con Consejo de alcaldes ordinarios y regidores, y capitulación hecha simplemente con un grupo de hombres casados[5]. Junto a las capitulaciones estuvieron las Reales Cédulas ordinarias o extraordinarias, de gracia o merced.

Las capitulaciones se otorgaban a través de contratos que otorgaban derechos y beneficios. Los beneficios consistían en "un número de aldeas, tierras y vasallos con jurisdicción civil y criminal en el área respectiva y la facultad

5 Las capitulaciones y los repartimientos fueron, desde los primeros tiempos, títulos originarios para la adquisición del dominio privado sobre las tierras. Es decir, fueron los primeros títulos. Junto a ellos también estuvieron las Reales Cédulas, ordinarias o extraordinarias, de gracia o merced. Hasta 1591 las mercedes de tierras tuvieron todas un carácter gratuito y no oneroso, lo mismo las que se hicieron en las propias capitulaciones que las concedidas a título de repartimiento o por medio de las Reales Cédulas (Ots Capdequi, 1940, 1959; Ramos, 2005).

para recaudar impuestos a su favor. Los beneficios que daban las capitulaciones constituían propiedad que podía heredarse y venderse. Así mismo, fijaban la parte que correspondía al monarca" (Zuleta, 1973: 12). Al beneficiario se le concedía la tierra (sin fijar sus límites) y el indio; a su vez, el conquistador podía repartir las tierras entre sus descendientes y compañeros de expedición, por eso se llamaban las reparticiones. Las tierras se entregaban siempre sujetas a que el beneficiario hiciera una ocupación efectiva de la tierra, residiera en ella y la cultivara; si ello no se cumplía debía devolverla a la Corona. Sin embrago, esta disposición no siempre se cumplía cabalmente.

La primera capitulación la firmó Colón en 1492. Estas cédulas de mercedes en tierras eran de carácter perpetuo o de por vida para los que pensaban establecerse en América y se otorgaban en despacho ordinario del Real y Supremo Consejo de Indias. Se caracterizaban como extraordinarias cuando se daban a algún personaje por servicios prestados por él o sus antepasados[6] (Zuleta, 1973: 13). Recibida la tierra y hecha la morada y labranza por cuatro años, ésta se podía vender. Las tierras se adjudicaban en las cercanías de las fundaciones, ciudades o villas y consistían, en general, en 2, 3 ó 4 caballerías (unas 423 hectáreas.).

Había varios tipos de capitulaciones, pero las más importantes se relacionaban con el derecho de propiedad; otras se referían, por ejemplo, a la desecación de una laguna y el aprovechamiento de los tesoros que contuviera, la exploración de un volcán, etc. En un primer periodo, todas las donaciones de tierras fueron por capitulaciones y repartimientos, ya que unos y otros eran, entonces, los medios adquisitivos del dominio de las tierras realengas, los que implicaban liberalidad, que es el rasgo distintivo de la figura jurídica de la donación (Ots Capdequi, 1940).

En las capitulaciones se estipulaba el descubrimiento de un territorio o de alguna ruta inexplorada más beneficiosa a la navegación; la mayoría de las veces se pactaba con el descubrimiento y la población del territorio así descubierto; en ocasiones el compromiso abarcaba únicamente a la población mediante la creación de ciudades, villas y lugares de un territorio ya conquistado. Estos son los tipos de capitulación de mayor interés para la historia del derecho de propiedad (Ramos, 2005).

---

6 Este era el caso, por ejemplo, de los mayorazgos, que no fueron muy comunes en la Nueva Granada. En la costa Atlántica, Santa Fe de Bogotá, Popayán, Mompós y Santa Marta se ubicaron algunos. Estas eran concesiones realengas de tierras a nobles, como las que analiza Orlando Fals Borda para la región costeña en su obra *Mompós y Loba*, Carlos Valencia editores, Bogotá, 1981.

> En las capitulaciones había la concesión de unos privilegios a los descubridores y pobladores, los que cambiaban de naturaleza y grado, de una capitulación a otra, aún dentro de las de un mismo tipo. Las capitulaciones de los primeros tiempos se hacen con cierta vaguedad y se van concretando con las de las épocas posteriores. Externamente, solían constar estas capitulaciones de una primera parte, donde se puntualizaban las obligaciones que el descubridor o poblador contraían, y de una segunda, donde se enumeraban las concesiones de la Corona. Dentro de los privilegios concedidos en estas capitulaciones, que estructuran fundamentalmente el derecho de propiedad de los primeros tiempos siguientes a la conquista y población de un territorio, en materia de repartimiento de tierras, están los siguientes: era corriente recompensar al descubridor o nuevo poblador con grandes extensiones de tierras. Estaba facultado además, generalmente, para repartir tierras y solares entre quienes lo acompañaban. La propiedad de estas tierras así repartidas sólo se adquiría por la residencia durante un periodo de tiempo que se determinaba –de ordinario 4 años, a veces 5 y hasta 8 años-. Excepcionalmente se otorgaba la propiedad de estas tierras sin exigir residencia. Ese repartimiento de tierras se hacía en propiedad, en forma individual y por "suertes" (especie de unidad de medida), correspondiéndole al fundador las tres cuartas partes de esas tierras de repartimiento (Ots Capdequi, 1959).

El repartimiento era, pues, una expectativa de dominio si se cumplía la condición de la explotación. En un principio las adjudicaciones abarcaban grandes extensiones, porque la tierra era abundante y se repartían por lo general varias "peonías" y "caballerías".

Las Reales Cédulas de Mercedes de Tierras eran títulos originarios de adquisición de dominio de la tierra en los lugares que ya no eran de nuevo descubrimiento y nueva población (Ots Capdequi, 1946)[7]. Hasta 1591 las mercedes de tierra tuvieron un carácter gratuito y no oneroso, lo mismo las que se hicieron en las propias capitulaciones, que las concedidas a título de repartimiento o por medio de las reales cédulas.

Los límites de las propiedades otorgadas en mercedes sólo empezaron a precisarse hacia 1525, en la Ley 1ª del Libro IV, Título XII. Para ello se fijaron parámetros como las peonías, consistentes en un solar de cincuenta pies de ancho y ciento en largo, cien fanegadas de tierra de labor de trigo o cebada,

7 Los facultados para conceder mercedes a nombre del rey eran los conquistadores, virreyes, gobernadores, audiencias y cabildos, que las concedían al momento de fundarse una población, o más tarde, a solicitud de los interesados. La confirmación real de estas mercedes quedó consagrada en la Recopilación de Leyes de Indias de 1680 (Mayorga, 2002)..

diez de maíz, dos huebras de tierras para huertas y ocho para plantas de otros árboles de secadal, tierra de pasto para diez puercas de vientre, veinte vacas y cinco yeguas, cien ovejas y veinte cabras. Y una caballería consistía en un solar para casa de cien pies de ancho y doscientos de largo; y de todo lo demás como cinco peonías (Mendoza, 1994; Tirado, 1971).

Además de ser extensas las adjudicaciones, los linderos eran inciertos, lo que facilitaba a los propietarios ampliar cómodamente sus terrenos, hasta llegar a mercedes o imperios territoriales que podían llegar hasta las 200.000 hectáreas o más. De esa manera se apropiaron rápidamente las tierras que en ese entonces tenían algún valor económico. Los historiadores coinciden en que para fines del siglo XVI, unas pocas personas habían acaparado las mejores tierras; bastó un siglo para que se hiciera el reparto a los privilegiados, generándose un problema de tierras con los indígenas y los nuevos inmigrantes europeos, o los españoles pobres.

Las capitulaciones daban al conquistador una especie de dominio eminente, que se particularizó y concretó con la encomienda. La norma según la cual el territorio pertenece a la Nación consagra una figura diferente a la propiedad privada o pública, a saber el llamado "dominio eminente del Estado"[8], "el cual comprende todas aquellas facultades inherentes a la soberanía que tiene el Estado sobre su territorio y sobre los bienes en él contenidos, a fin de conservar el orden jurídico y cumplir las funciones constitucionales que le han sido atribuidas" (Corte Constitucional, 1998)[9].

8 Como señala la Corte Constitucional, el dominio eminente no es de carácter económico, como el derecho de propiedad, sino que tiene naturaleza jurídico-política, pues la Nación no es "dueña" del territorio, en el sentido de ser su propietaria, sino que "le pertenece" por cuanto ejerce soberanía sobre estos espacios físicos y todos los bienes públicos que de él forman parte, ya que el territorio es el ámbito espacial de validez de las normas estatales. Según la Corte, esto permite emplear el territorio y los bienes que lo forman en la satisfacción de las exigencias por el bien común (Corte Constitucional, 2004; Ramos, 2005).

9 La importancia de este concepto para el tema que trata este texto amerita incluir los conceptos del Consejo de Estado sobre el dominio eminente: "1.2. La propiedad estatal comprende los bienes que el Estado posee como propiedad privada en condiciones similares a las que detentan los particulares. Pero también, y principalmente, comprende aquellos elementos constitutivos del territorio de Colombia con respecto a los cuales tiene un dominio eminente que le permite el ejercicio de actos de soberanía, tales son el suelo (territorio continental e islas, islotes, cayos, morros y bancos que le pertenecen), el subsuelo, el mar territorial, la zona contigua, la plataforma continental, la zona económica exclusiva, el espacio aéreo, el espectro electromagnético y el espacio donde actúa, y un eventual segmento de órbita geoestacionaria, de conformidad con el derecho internacional o con las Leyes colombianas a falta de normas internacionales. De modo que el territorio "con los bienes públicos que de él forman parte", pertenecen a la Nación, personificación jurídica del Estado" (Constitución Nacional, artículos 101, 102 y 332; Consejo de Estado, 1997).

Es sabido, dice Ots Capdequi, que, con base en el descubrimiento y la conquista, todas las tierras de las llamadas Indias Occidentales fueron consideradas jurídicamente como regalías de la Corona; por tanto, el dominio privado de tales tierras sólo podía derivarse de una gracia o merced real. Además de las tierras, prados, pastos, montes y aguas que por merced del Monarca se hubieren concedido a las ciudades, o a otras comunidades o personas particulares, todo lo demás, de este género, era y debía ser del dominio de la Corona. En las regalías también aparecen bienes de diversa naturaleza, como las minas, el oro, la explotación de las salinas, los tesoros ocultos, las perlas y esmeraldas y la provisión de oficios públicos (Ots Capdequi, 1959).

Friede señala que si la Corona toleraba la ocupación de hecho de las tierras indígenas sin títulos legales, no por ello favorecía la formación en América de grandes propiedades latifundios. "Todo lo contrario. Era patente la aversión en otorgar concesiones territoriales a particulares y permitir que en América apareciera una clase de señores feudales que detentasen un "señorío¨ sobre los indios en detrimento de la potestad de la Corona" (Friede, 1974). Las concesiones territoriales eran raras en las capitulaciones con los conquistadores y constituían excepciones, como en el caso de Hernán Cortés, los Welser y algunos otros pocos. Por lo general se permitía al gobernador o cabildo repartir entre la hueste o los vecinos solamente "tierras y solares" próximos a las nuevas fundaciones, o sea, terrenos destinados a construcción de viviendas y estancias contiguas a las ciudades para potreros y labranzas (tierras de pan llevar).

Según Friede (1974), en las transacciones realizadas durante el primer siglo de la ocupación, incluso mediante actas notariales, los constituyentes no eran dueños legítimos de las tierras; legalmente todos eran meros poseedores (salvo si eran pequeñas parcelas cercanas a las ciudades). Así que ni los indios, que desconocían la propiedad territorial (esa institución tan cara al liberalismo y el capitalismo), ni los españoles, que ocupaban la tierra, eran, desde el punto de vista de la legislación española, dueños legítimos de la tierra. Lo que interesaba al español era, entonces, en los primeros decenios de la colonización, la explotación del indio como individuo, a través de dos vías: la apropiación de sus bienes muebles (oro, perlas, esmeraldas, mantas, vituallas y de su persona si podía venderse como esclavo) y el aprovechamiento de su fuerza de trabajo.

Desde 1513, Fernando V y sus sucesores buscaron poner algún orden en el reparto de tierras, con lo cual empezó a regir el principio de la propiedad funcional y de la posesión económica. En 1513, Fernando V ordenó: "A los

nuevos pobladores se repartirán solares y tierras, cuyo dominio adquirirán a los cuatro años de morada y labor (Ley 1ª, Tít. 12, Libro 4 de la Recopilación de Indias) (Salazar, 1948: 216). Con ello se buscaba crear riqueza para sustentar el cobro de tributos para la Corona.

Por medio de las Cédulas de 1513, 1522 y 1525 se reglamentó el estatuto de poblaciones, de forma que el fundador de una nueva población podía repartir casas, solares, tierras, caballerías y peonías. Al respecto señala Ramos:

> El poblador debía señalar una zona de 4 leguas por cada lado, la cual debía estar dividida en las siguientes secciones: a) El fundo legal, o casco de la población; b) Los ejidos que era una zona aledaña a la anterior destinada al uso común de los habitantes de la población, para tener en ellos animales domésticos; c) Las dehesas, zonas contiguas a los ejidos, destinadas para ganado de levante o de ceba, pero de uso común para los pobladores; d) Los propios, una especie de propiedad fiscal del Cabildo, con el objeto de arrendarlos o utilizarlos como fuente de entrada para los gastos de administración; e) Las tierras de repartimiento, que son las que quedaban después de haberse señalado las anteriores y se destinaban para ser repartidas en propiedad a los primitivos pobladores. Todo lo anterior describe los orígenes de la propiedad de las tierras durante el periodo de la Conquista, la cual debe comenzar, obviamente, con la propiedad de los conquistadores, obtenida en las respectivas Capitulaciones (Ramos, 2005).

Durante el periodo de las capitulaciones la tierra se obtuvo de varias maneras: la adquirida por los descubridores conforme a las capitulaciones; la adjudicada a las poblaciones para su propia área, como plazas, ejidos y dehesas; las adquiridas por los fundadores de las poblaciones como recompensa; las adquiridas por repartimiento de solares, y la adquirida por repartimiento de tierras fuera del área urbana (Aguilera, 1962, 47-48).

Este proceso de otorgamiento de tierras correspondió a una política de población cuyas normas fueron organizadas por las ordenanzas de población de 1573, las cuales constituyen un cuerpo sistemático y estructurado en donde se señala la secuencia del proceso: 1º descubrir, 2º poblar, 3º poblar pacíficamente. En estas ordenanzas se evita usar el vocablo conquistar. Sin embargo, esa política empezó a abandonarse desde mediados del siglo XVI, pues, anota Ots Capdequi, "habían fallado los esfuerzos para conseguir fijar a la gente con los nuevos núcleos de población que se fundaban, por el temperamento de los individuos, que venían más a aventurar, no venían con el ánimo de vida sedentaria".

El interés de la Corona por adelantar el proceso de poblamiento llevó a que las tierras se entregaran gratuitamente en un primer momento, pero a me-

diados del siglo XVI la valorización de la tierra y las necesidades económicas de la Corona llevaron a autorizar la venta, que se realizaba en pública subasta con adjudicación al mejor postor, además de las mercedes que se otorgaban para fijar núcleos de población (Mayorga 2002).

El proceso de adjudicación o venta en pública subasta lo describe Ots Capdequi así: el interesado en un baldío hacía un pedimento donde señalaba el lugar y la superficie deseada haciendo una primera postura u ofrecimiento de lo que estaba dispuesto a pagar. Luego se ordenaba que unos comisionados hicieran el reconocimiento del terreno denunciado como baldío y procedían a evaluarlo. Se citaba a los colindantes para que reclamaran si alguna porción no era baldía. Después venían los pregones durante 30 días, día por día. Luego se procedía al remate y se adjudicaba al denunciante de mayor postura, o al que hizo la solicitud si no había otro interesado, "con obligación de prestar juramento de que en ningún tiempo se llamaría a engaño enorme o error mismo en el pago del precio" (Ots Capdequi, 1946: 57-58). El ingreso a las Cajas Reales de la cantidad convenida se acompañaba con el pago de la media anata (impuesto directo que cubría los beneficios de medio año o un año).

Felipe II, mediante ordenanza de 1563, estableció por primera vez la intervención de la autoridad en la concesión y adjudicación de tierras. Y las Cédulas de El Pardo, del 20 de noviembre de 1578 y del 8 de marzo de 1589, contemplaron el caso de quienes teniendo mercedes hubieran ocupado otras tierras sin título, o de otros que las tengan con títulos fingidos o inválidos. Las Cédulas daban facultad a las autoridades coloniales para definir sobre la validez de los títulos y forman el estatuto principal de tierras en este lapso. Estas Cédulas "tienen mucha importancia para juzgar el origen y conservación de la propiedad territorial entre nosotros, porque fueron dadas especialmente para su vigencia en el Nuevo Reino de Granada" (Corte Suprema de Justicia, 1942).

1.2. Reforma agraria de 1591: la composición de tierras

En 1591, el Rey Felipe II dictó la famosa Cédula de El Pardo que además de su propósito fiscal constituyó un paliativo para el problema de tierras, al permitir que éstas llegaran a nuevos inmigrantes, obligando a su explotación económica y consagrándose la revisión periódica para las personas que no las cultivaran adecuadamente. Se reconocía la ocupación de hecho de las tierras y se admitía que el ocupante adquiriera su título mediante el pago de una suma a la Corona. Se creó la propiedad municipal, la personal y la comunal (los

ejidos)[10]. Se autorizó la venta de tierra a bajo precio, para facilitar la llegada de nuevos colonos y otorgar tierras a los indios en forma de resguardos. Esa Cédula se constituyó en el primer proceso de redistribución de la propiedad después de la conquista e implicó nuevas mediciones y la utilización económica de algunos predios ya adjudicados.

Según Salazar, esta figura de la composición vino a comunicar vigor y fuerza obligatoria total a las Leyes dictadas sobre el régimen funcional de la propiedad; eran un eficaz instrumento de prospección de la propiedad económica, al tiempo que se constituían en un medio para evitar y sancionar usurpaciones, violencias y rapiñas de los codiciosos encomenderos (Salazar, 1948: 218-219). En efecto, la composición fue una forma de revalidar títulos viciados a través de un procedimiento especial iniciado ante la Real Audiencia, previa inspección ocular al terreno y mediante el pago de una determinada suma que debía pagar el interesado; quienes no se avenían a la Composición debían devolver las tierras. Así, pues, la Composición se hacía por medio de una venta.

La Corona se vio obligada a crear la composición de tierras y encomiendas (componer el sistema) ante el incumplimiento de las normas sobre la propiedad, para expropiar la parte de las pertenencias obtenidas en exceso de lo permitido o autorizado, o para hacerlas de adquisición lucrativa. La primera Cédula de El Pardo buscaba corregir las irregularidades que se habían cometido por mala administración de virreyes, audiencias y gobernantes, cuando se dieron mercedes de tierras sin "título, causa, ni razón". Se ordenó que todas las tierras sin títulos justos y válidos se restituyeran al Rey, imponiendo la obligación de exhibir los títulos que cada uno tuviere. Esta figura buscaba legalizar las ocupaciones de hecho de tierras realengas al margen de las Leyes. "Incluía a quienes hubieran ocupado tierras sin título alguno, a quienes se hubieran extendido más allá de los límites fijados en sus títulos, a quienes hubieran recibido mercedes de funcionarios o de instituciones no habilitados y a quienes no hubieran hecho confirmar las recibidas de autoridades locales" (Mayorga, 2002)[11].

10 El ejido consistía en dos grandes terrenos: uno de propiedad del municipio, para que acrecentara sus rentas, y otro, el más extenso, para que la disfrutaran en común los moradores pobres del pueblo.

11 Se daba la oportunidad de sanear los títulos viciados por medio de la Composición, una forma de revalidar las titulaciones mediante un procedimiento especial iniciado ante la Real Audiencia, previa inspección ocular al terreno y mediante el pago de una determinada suma que, según la extensión y el valor del terreno, debía pagar el interesado. Los que no se avenían a la Composición debían devolver las tierras.

La composición obligaba a todos los poseedores de tierras a que presentaran los títulos para poder proceder contra los ocupantes indebidos, obligándolos a restituir lo mal habido o a pagar una módica composición (un valor determinado) para continuar con la posesión. Según Mayorga, a partir de entonces la composición se convirtió en la forma preferida de adquisición de la tierra, pues quien pretendía una la ocupaba, la denunciaba a las autoridades, pagaba la información de realengo y la tasación, y así obtenía el título de propiedad. Es decir, se volvió muy fácil acceder a la propiedad por quienes tenían los medios económicos y la información para seguir el procedimiento.

A partir de 1591 los bienes públicos empezaron a pasar a los particulares por compraventa en subasta pública. Las tierras quedaron automáticamente clasificadas en: bienes públicos (baldíos), bienes privados y corporados, éstos últimos incluían la modalidad de tierras pertenecientes a las comunidades indígenas. Esta reforma puso fin al otorgamiento de mercedes de tierras por méritos de conquista (González, 1979; Zuleta, 1973: 15).

En 1596, Felipe II volvió a insistir en que quienes tuvieran repartimientos, los perderían si no cultivaban la tierra o la poblaban con ganados dentro de determinados plazos y pagarán cierta cantidad de dinero. Ello da a entender que la propiedad estaba aparentemente organizada por los principios de la posesión objetiva y funcional (función social de la propiedad). Esta 2º Cédula de El Pardo estuvo guiada por el propósito de incorporar las tierras realengas a la hacienda real y buscar nuevas fuentes fiscales.

El sistema de composición se generó porque:

> Sucedía que muchos propietarios de hecho habían extendido los límites de las antiguas concesiones, o que otras personas o entidades no tenían muy claros los títulos de adquisición. El Monarca entonces permitió convalidar dichas situaciones siempre y cuando se le pagara una determinada suma de dinero. La medida revelaba un claro criterio fiscal, muy propio de la tendencia inaugurada con Felipe II, de vender empleos y legalizar títulos dudosos con tal de recaudar dinero para salvar el déficit fiscal en que se vio envuelto el Estado español. Asimismo implicó la medida, que se fuese aflojando en el requisito de la morada y labor, puesto que quedaba en última instancia la posibilidad de conservar o readquirir títulos sobre la propiedad, siempre y cuando se pagara una suma para alcanzar la composición (Tirado, 1971: 59).

La adjudicación de tierras por la Corona no era entonces absoluta; en cualquier momento podía invalidarla o recortarla.

Para Liévano Aguirre, la composición fue una medida de proporciones revolucionarias, pues fue la primera reforma agraria que debía cumplirse en el nuevo mundo (Liévano, 2002: 174), que iba acompañada de una reforma tributaria que consistió en poner en el contrato de compraventa el impuesto de la alcabala del 2% que se cobraba al vendedor de muebles, inmuebles, mercancías y semovientes. De ese cobro se excluyó expresamente a los indios que ya estaban gravados con el tributo indígena[12].

Los motivos de esta reforma agraria los expone Liévano así:

> La reforma agraria de 1591 aspiraba a provocar una revisión general de los títulos de propiedad, porque no era un secreto para la Corona que las condiciones de morada, labor y residencia de cuatro años no se habían cumplido en la mayoría de los casos; ni se ignoraba tampoco en el Concejo de Indias que las adjudicaciones otorgadas por peonías o caballerías habían servido, por las notorias deficiencias de los sistemas de deslinde y demarcación, para que una merced de quinientas hectáreas, por ejemplo, se hubiera convertido, en el curso de poco tiempo, en un latifundio improductivo de veinte mil hectáreas; y que una merced de diez mil hectáreas, otorgada a alguno de los nobles del reino, hubiera dado origen, de la noche a la mañana, a un imperio territorial de doscientas mil hectáreas, cuando no de más. De esta manera se había cumplido la ocupación práctica de todas las tierras del reino que, por su localización y calidad, tenían algún valor económico (Liévano, 2002: 178).

La Cédula dictada por Felipe II en 1591 era clara y contundente:

> [...] ha parecido que conviene que toda la tierra que se posees sin justos y verdaderos títulos se me restituya según y como me pertenece para que, reservando ante todas las cosas lo que os pareciere necesario para plazas y ejidos, propios, pastos y baldíos de los lugares y consejos que están poblados, así por lo que toca al estado presente en que se hallan como al porvenir e al aumento e crecimiento que puede tener cada uno, y repartiendo a los indios lo que buenamente hubiere menester para que tengan en qué labrar y hacer sus sementeras e crianzas, confirmándoles en lo que tienen de presente y dándoles de nuevo hasta lo que les fuere necesario, toda la demás tierra quede y esté libre y desembarazada para hacer merced y disponer de ella a mi voluntad [...] (Liévano, 2002: 179).

12 Un siglo después del encuentro de dos mundos hecho por Colón, en el Nuevo Reino de Granada estaban vigentes los siguientes tributos: quintos de oro, plata y esmeraldas; derechos de fundición; diezmos; penas de cámara; almojarifazgo y anatas. Los quintos, el almojarifazgo y los diezmos se destinaban para el sostenimiento del culto (Liévano, 2002: 172).

Era claro que con esta Cédula la Corona salía en defensa de los indios, dándoles mayor importancia a los resguardos para que los naturales tuvieran cómo defenderse de las pretensiones de explotación por parte de los blancos.

Las mañas de los terratenientes para acumular tierras durante el siglo XIX y primera mitad del siglo XX fueron así heredadas de la colonia, y el Estado colombiano se prestó en ese periodo a todo tipo de artimañas que condujeron a una desmedida concentración de la propiedad y despojo de los nativos y pequeños propietarios. A la merced o adjudicación por parte del Monarca, y a la composición sobre terrenos de titulación dudosa, se sumó en los siglos XVII y XVIII la venta o remate de tierras, completando así la privatización de las tierras públicas accesibles en ese entonces. La venta de tierras implicó el abandono de la obligación de "morada y labor" y personas adineradas adquirieron grandes extensiones de tierras que se agregaron a las que ya habían adquirido por merced o composición. Dice Tirado que "el resultado fue que para el siglo XVIII una reducida oligarquía terrateniente que no daba destinación económica a la tierra la ocupaba a costa de los indígenas y de los otros sectores de la población en espera de una valorización, o alquilándola para vivir cómodamente de las rentas" (Tirado, 1971: 60).

La política abierta por Felipe II (casa de Austria) cambió con la llegada de los Borbones al gobierno de España, cuando la protección a los indígenas se trocó por persecución y sus propiedades que estaban amparadas en los resguardos fueron a parar a manos privadas. Esa política opresora culminó con el gobierno de Carlos III, que rompió con el concepto cristiano y humano de propiedad que había imperado en América por más de dos siglos, para instaurar la doctrina romana de la propiedad absoluta que rige hasta hoy (Londoño, 1965). Como anota Londoño "Con la deplorable Cédula de San Ildefonso, dirigida por Carlos III al virrey Flores el 2 de agosto de 1780, se le dio pleno apoyo y reconocimiento a todos los negocios realizados con los nativos y a las depredaciones, y se introdujo en América la propiedad sin función social. En esta forma se aseguró el triunfo de los poderosos y la desigualdad entre las distintas clases sociales. Con esto, las ideas liberales de la Ilustración habían triunfado sobre una gran tradición humanista y cristiana".

Al lado de la composición estaba la figura del Amparo Real, que no era un título, sino que lo presuponía. Era una figura jurídica surgida como consecuencia de la Cédula de 1591 que permitía legalizar la situación de los poseedores de títulos, acudiendo a solicitar el Amparo Real. La protección del Real Amparo cubría solo el hecho de la posesión, no el dominio (Ots Capdequi, 1946: 74).

1.3. Código de Indias y recopilación de Leyes de los Reinos de Indias y otras normas

La recopilación de Leyes de los Reinos de las Indias (Código de Indias) que se expidió en 1680 estableció reglas importantes sobre la adquisición de la propiedad y el amparo de posesión. En ellas se indicó la única prescripción autorizada legalmente sobre las tierras realengas. Se reconocía la posesión de todo título legítimo y la Composición o pago de las extensiones que no tuvieran título legal. También se autorizaba rematar las tierras que no hubieran sido poseídas por diez años y no tuvieran título de propiedad.

El Código de Indias, vigente entre 1680 y 1754 cuando se expidió la Cedula de San Lorenzo, reconocía la ocupación de hecho de las tierras de la Corona mediante el sistema de Composición. El Código es el único cuerpo orgánico de Leyes promulgado en el periodo colonial: recogió casi todo el derecho vigente.

Indica Ramos que a través del Código de 1680 se ordenó amparar, además de los que con buen título poseyeren, como estaba establecido, a los que "con justa prescripción poseyeren". La justa prescripción era la que regía a favor de los pobladores por su residencia y la explotación económica del fundo por un periodo mínimo de 4 años. También se dispuso que no fuera admitido a composición quien no hubiera poseído las tierras por 10 años. La Ley 16 de esta Recopilación ordenó que cuando se dieran o vendieran tierras, debían sacarse a pregón y rematarse en pública almoneda, además los títulos debían llevar la confirmación del Rey (Ramos, 2005).

La Cédula-Instrucción de San Lorenzo (octubre 15 de 1754) expedida por Fernando VI, y San Ildefonso (1780), bajo el reinado de Carlos III, son los últimos documentos emitidos antes de la revolución de independencia y tienden a asegurar la explotación económica de la tierra y confirman los títulos anteriores y posteriores a 1700. La Corona no se desprendía definitivamente del dominio de las tierras, pero exigía que los terrenos en posesión estuvieran plenamente cultivados, si no, revertían a la Corona. En San Lorenzo del Real se expidieron normas para la revisión de títulos, confirmaciones, venta, composición y exceso de ocupación de tierras sin título. Existía la preocupación de los monarcas españoles por regularizar los modos de adquirir el dominio de las tierras realengas, a la vez que fuera productiva y efectiva su explotación. La cédula de San Lorenzo organizó el sistema de propiedad rural sobre la base del cultivo de las tierras (Corte Suprema de Justicia, 1942), llamó a todos a la composición y a una consolidación de la propiedad por la vía de la prescripción adquisitiva.

Sobre la Real Cédula de San Lorenzo (1754) conviene citar un texto de la Corte Suprema de Justicia de 1942:

> Solamente exige la Cédula la exhibición de los títulos respecto de tierras realengas poseídas –estando o no pobladas, cultivadas o labradas– desde el año de 1700, como así lo previene el Capítulo III. Los títulos anteriores a 1700 no estaban sujetos a su exhibición [...] La exhibición de los títulos fue obligatoria respecto al periodo corrido entre 1700 y el otorgamiento de la instrucción y no respecto al tiempo anterior; pero los beneficios que la Cédula reconoce a favor de quienes recibían la confirmación de sus títulos es general para todos, los anteriores y los posteriores al año de 1700 (Corte Suprema, 1942).

Como señala Salazar, esta Cédula establecía, entre otras cosas, que los virreyes y presidentes de las Audiencias nombrarían ministros subdelegados para la venta y composición de tierras y baldíos pertenecientes al rey;

> Los jueces y ministros procederán con templanza y verbalmente en las tierras que poseyeren o necesitaren los indios, conservándose en los pueblos las tierras concedidas para pastos y ejidos. Los que poseyeren realengos desde 1700 deben acudir a presentar los títulos de posesión y se les despojará de las tierras si no se presentan; constatado el título adquirido, por venta o composición hecha por los subdelegados antes de 1700, se les dejará la posesión y si no tienen cultivados los terrenos se les dará un plazo de tres meses para que lo hagan; los títulos sin confirmación acudirán a impetrarla ante las audiencias quienes la concederán si no encuentran fraude ni defectos en las ventas o compromisos; quienes hayan tomado más terreno de lo comprado o compuesto acudirán a los subdelegados para que al exceso se le despache título y confirmación, si pasado el término no acudieren los terrenos se otorgarán así ocupados, por una moderada cantidad, a los denunciadores y al real patrimonio para venderlos a otros terrenos; a los que denuncien tierras o baldíos ocupados sin título se les recompensará y admitirá a moderada composición (Salazar, 1948: 221-222).

Los informes de los fiscales y virreyes a la Corona hacia 1700-1800 señalaban ya la naturaleza del problema agrario que se había conformado por la política española y la mentalidad feudalista de los propietarios. Ese problema lo constituían varios elementos, así: el acaparamiento de tierras por unos pocos; la mayor parte de los habitantes vivían a merced de los dueños de tierras, los súbditos o vasallos que querían trabajar no podían hacerlo, pues si ocupaban un terreno para cultivar aparecía un poderoso exigiéndoles una contribución anual excesiva; buena parte de las tierras entregadas estaban

yermas; los propietarios tenían la mayor cantidad de ellas y las mejor ubicadas; los pobres sufrían la arbitrariedad de los altos arriendos y no tenían acceso a tierras buenas (Aguilera, 1962: 59). Estos problemas fueron los que dieron origen a la Cédula de San Ildefonso.

La Cédula de San Ildefonso (2 de agosto de 1780) tuvo un sentido más social que económico. Establecía dar las tierras a los más necesitados, aunque ello ocasionara lesión a los intereses de la Corona. Se originó por quejas de que había personas con tierras bien situadas y títulos legítimos, pero no las explotaban, en tanto que muchos habitantes no tenían cómo subsistir. Se dispuso que las tierras realengas se otorgaran gratuitamente a quienes quisieran desmontarlas o cultivarlas, y se suprimió la venta de tierras[13].

Esta Cédula de San Ildefonso terminó con el sistema vigente de venta de tierra en pública subasta al mejor postor, que conducía a la concentración de la propiedad en manos de los más poderosos. Por ello estableció que cuando se adjudicara gratuitamente no se concediera "más porción que la que buenamente pudiera labrar, atendiendo su caudal y posible"; los predios debían tener linderos fijos y durables a costa del dueño, y la concesión la otorgaba la autoridad por dos terceras partes de los votos de sus miembros (Aguilera, 1962: 50). La prescripción se entendía respecto a lo no cultivado y poseído.

La Recopilación de las Leyes de Indias, las Cédulas de San Lorenzo y la de San Ildefonso, rigieron hasta la Ley del 11 de octubre de 1821, en la época de la independencia y un poco más. Por otro lado, la Ley de 13 de mayo de 1825 al disponer el orden con que debían observarse las Leyes en todos los tribunales y juzgados de la república, civiles, eclesiásticos y militares, tanto en materias civiles como criminales, indicó la vigencia de algunas de las normas[14].

Hacia fines del siglo XVIII habían accedido a la propiedad campesinos, blancos, mulatos y mestizos, en tierras que habían formado parte de las tie-

13 La Cédula de San Ildefonso obedeció a insinuaciones hechas a la Corona por los funcionarios españoles que residían en las colonias, quienes podían percibir de mejor manera las condiciones sociales y económicas que allí se vivían. El Virrey Don Manuel de Guirior fue uno de los que más observaciones útiles hizo a la Corona en ese sentido (1767), y sobre las diferentes anomalías que se presentaban en el uso de la propiedad. También las anotaciones del Fiscal de la Real Audiencia Don Antonio Moreno y Escandón fueron muy significativas sobre los procesos de concentración de la propiedad, el mal uso de las tierras y la situación de los pobres (Aguilera, 1962: 53-57). Se habían vendido muchas tierras a muy bajos precios que se mantenían yermas sin cultivos, mientras los habitantes del reino vivían a merced de los dueños de tierras.

14 La Ley del 13 de mayo de 1825 fue reformada por la Ley del 17 de mayo de 1826 y derogada por la de 14 de mayo de 1834.

rras de asentamientos indígenas extinguidos. Es decir, ya se empezaba a conformar una capa de pequeños propietarios con un bajo porcentaje de las tierras que operaban al lado de los latifundios, sustentando las bases para una estructura agraria bimodal y de una constelación del latifundio.

En las Cédulas mencionadas, como señalan los juristas, había una intención de generar una explotación de las tierras, mas no la finalidad de hacer propietarios, por ello la Corona se reservaba "el dominio eminente" de las tierras de Indias y lo que otorgaba realmente era una posesión que se terminaba si la tierra no se explotaba económicamente. Las Cédulas de El Pardo (emitidas entre 1513 y 1680) se expidieron cuando en la colonia era ya evidente el acaparamiento de tierras en un reducido número de terratenientes. Por ello, el Fiscal de la Real Audiencia Moreno y Escandón sugirió a la Corona que "en lo sucesivo se concedan graciosamente las tierras vacantes y realengas a quienes las denunciare", con tres condiciones: que las explote, que no se otorgue más de lo que un individuo pueda manejar, según su caudal y facultades, y que le ponga linderos estables.

Era claro para los observadores de la Corona que a fines del siglo XVIII las mejores tierras estaban controladas por pocos propietarios, y ello impedía el desarrollo de la agricultura y el trabajo de los habitantes, por los excesivos arrendamientos que cobraban. A los pobres les era imposible acceder a la propiedad porque los gastos que implicaban las diligencias de reconocimiento, medidas, avalúos, pregones, etc., excedían sus posibilidades y el valor mismo de la tierra (Aguilera, 1962: 55-56). Como indica Aguilera, la afirmación del informe del Fiscal en 1776 era grave: "la mayor parte de los habitantes del reino viven a merced de los dueños de la tierra". Además, estaba la amenaza para la Corona derivada del poder de la propiedad en manos de sus súbditos que se encontraban lejos del poder del Rey.

Con la composición, la Corona pretendió darle un ordenamiento a la propiedad sobre la base de la amortización (debía pagarse por ella, se comercializaba) y la posesión económica. De esa manera las tierras pasaron a ser bienes fiscales que se comercializaban a favor de la Corona. Ya desde 1538 se había ordenado la venta de baldíos.

La tierra empezó a adquirirse con la obligación de cultivarla a partir de 1754 y la Corona siempre conservó el dominio eminente si con el tiempo no se le daba un uso económico. Para Salazar, con ello se configuró la imprescriptibilidad de los baldíos, pues desde 1754 hasta 1808 no hubo ninguna disposición que indicara que por el simple trascurso del tiempo la ocupación de la

tierra llegara a su dominio por el modo de la prescripción. Según Salazar, sólo puede hablarse de la prescriptibilidad de los baldíos en Colombia en el corto periodo entre 1873 y 1882. La prescripción perduró, según Caro y Restrepo (Salazar, 1948: 228-237) hasta 1873, cuando se sancionó el Código Civil y el Código Fiscal de la República, y después de 1882 empezó a imperar el mandato de la imprescriptibilidad de los baldíos.

El cumplimiento de las normas expedidas por la Corona en el siglo XVIII respecto al uso económico de las tierras no fue tan estricto. En 1778 y 1780 varias Cédulas insistieron en el cumplimiento de las reglas indicadas en la Cédula de 1754[15]. O sea que los señores dueños de la propiedad continuaron burlando parte de las disposiciones y las autoridades virreinales no tenían los instrumentos para hacerlas cumplir ante el poder de los señores dueños de la propiedad.

Durante la colonia muchas tierras fueron gravadas con censos establecidos a favor de determinadas capellanías. Algunas tierras que entraban en el proceso de composición se daban a razón de "censo de quitar" (censo reservativo). Este consistía en que el dueño le cedía a otro por cualquier título, venta, donación o permuta el dominio directo y útil, reservándose el derecho de percibir el pago de un canon o pensión, o sea una renta (Ots Capdequi, 1946: 87). Según este autor, el censo fue un derecho limitativo del dominio, pues implicaba una limitación en el ejercicio de las facultades dominicales para el dueño o poseedor de la cosa gravada con el censo. Los censos en general eran perpetuos, pero redimibles con la expresión "al quitar"[16].

1.4. Las instituciones coloniales

1.4.1. La encomienda

La encomienda fue la forma típica de control de la población durante la colonia y tuvo un carácter muy feudal al principio, cuando los encomenderos

15 Algunos consideran que la Cédula de 1754 rigió hasta 1808, pero la Ley del 13 de mayo de 1825 señalaba que, además de las Leyes expedidas bajo la naciente República, regían "las pragmáticas, cédulas, órdenes, Decretos y ordenanzas del Gobierno español, sancionadas hasta el 18 de marzo de 1808, que estaban en observancia bajo el mismo Gobierno español en el territorio que forma la República" (Ramos, 2005).

16 Cuando la persona no tenía dinero para acudir a un remate, las tierras se le adjudicaban a título de censo al quitar, situación en la cual el Estado recibía una pensión o canon. El que recibía la tierra, en lugar de pagar el precio, pagaba el canon o pensión y cuando su situación económica mejoraba podía redimir el censo (pagaba el valor de la tierra) (Ots Capdequi, 1946: 87).

le agregaron el servicio personal[17]; se encomendaba a los indios, no a la tierra. Luego de las reformas borbónicas la encomienda incorporó la tierra. Cuando el encomendero entendió la importancia de la tierra y de la fuerza de trabajo indígena, empezó a profundizar su usufructo. Muchos encomenderos se convirtieron en enemigos de funcionarios de la Corona, de criollos y de la Corona misma; en parte ello explica la desaparición y la crisis de esta institución.

Zuleta indica que la agregación del servicio personal era peligrosa para la Corona, porque generaba prerrogativas feudales de explotación de los indios. Por ello el servicio personal fue prohibido desde 1549 y se introdujo la encomienda por tributos, pues éstos tenían antecedentes precolombinos y eran fáciles de cobrar en las comunidades indígenas organizadas. No siempre los encomenderos cumplían esas disposiciones que la Corona repetía insistentemente hasta el siglo XVII. Inicialmente los tributos se cobraban a la tribu en cabeza del cacique y después derivó en el cobro individual.

Esta institución de rasgos feudales, de la que se mantenía una clase parasitaria y dominante es para Zuleta, desde el punto de vista económico, acaso la forma de colonización más ineficaz. Los resguardos fueron la base de la encomienda, pues era la manera más efectiva de convertir a los indios en esclavos y siervos. La encomienda conserva la tribu y la propiedad colectiva sobre la tierra.

La encomienda consistía "en un núcleo de indígenas, por lo general un clan o una tribu, que era obligada como grupo, primero, y más tarde per cápita a pagar temporalmente a un español meritorio un tributo que fijaban los oficiales de la Corona, como cesión de la carga fiscal debida al rey y con obligación para el beneficiario, entre otros deberes, de ocuparse de la catequización y adoctrinamiento de los indios, quienes seguían dentro de la administración y jurisdicción de la Corona" (Hernández Rodríguez, 1949: 179)[18].

17 Sobre el carácter de la encomienda, si feudal o capitalista, no existen acuerdos entre los autores. Colmenares ha indicado claramente que "no es cierto entonces que las condiciones creadas en América a raíz de la Conquista reprodujeran un estado de cosas anterior existente en Europa. Simplemente, integraron un tipo de economía y de explotación preexistentes a la conquista dentro del marco de una institución original. Que la institución haya tenido rasgos feudales no resulta nada extraordinario, dados sus antecedentes europeos, pero eso no puede ocultar el hecho de que la institución operó inicialmente sobre un modo de producción desconocido en Europa" (Colmenares, 1978: 232).

18 Según Ots Capdequi, la encomienda tuvo varios momentos. En el primero los indios se encomiendan para ponerlos bajo la protección de su encomendero, quien debe cuidar ante todo de su adoctrinamiento en la religión católica; con ello los conquistadores y pobladores beneméritos se aprovechaban, a cambio, del trabajo de los indios encomendados. En un segundo momento ya no

Alrededor de la encomienda se presentaron múltiples transacciones comerciales entre los españoles americanos. Buena parte de los pleitos durante el siglo XVI estuvieron relacionados con esa institución. El intento de abolir la encomienda en 1542 encontró una férrea oposición en el mundo colonial y produjo la sublevación de Pizarro, en el Perú, y varios levantamientos en cadena; la Corona tuvo que ceder y la encomienda se estableció como la institución que habría de regir las relaciones entre indios y colonos (conquistadores) durante la colonia (Friede, 1974: 239). En 1550 se estableció en Santa Fe de Bogotá la Real Audiencia, y ya todos los indios de la altiplanicie chibcha estaban repartidos en encomiendas.

La encomienda tenía una finalidad primordialmente tributaria, no daba ningún derecho sobre las tierras, aunque en la práctica muchas veces el encomendero se apoderaba de ellas; eran épocas de un bajo costo de la tierra y escasez de mano de obra (Tirado, 1971: 20; Hernández Rodríguez, 1949: 179-180). Dice Friede que el título de la encomienda, incluso cuando mencionaba las tierras, no implicaba su cesión a favor del encomendero, sólo las ponía bajo su protección contra las aspiraciones de terceros. La encomienda convertía al encomendero en un simple recaudador de tributos reales después de ser éstos tasados sin su intervención por las autoridades[19]. Esta institución colonial surgió en el contexto de una España con tendencia feudalizante y grandes sociedades indígenas en las colonias americanas.

Como señala Tirado, la encomienda tenía una duración limitada por una, dos y, en casos especiales, hasta por cinco vidas. En la Nueva Granada, por lo general, se concedían hasta por dos vidas, a cuyo término se devolvían a la Corona o se volvían a repartir. Pese a las intenciones de la Corona, la encomienda conservó el carácter de fuente de señorío, a pesar de la ilegalidad de éste.

Como la encomienda buscaba tributos en especie o en trabajo, a la Corona no le interesaba que desaparecieran los indios tributarios, por ello implemen-

---

se encomiendan directamente las personas de los indios, sino cierta cantidad, que en concepto de tributos vienen éstos obligados a pagar a sus encomenderos, pero éstos ya no pueden beneficiarse libremente del trabajo de aquellos. Los encomenderos no tenían derecho alguno en propiedad ni por vasallaje, ni en los tributos, ni en los indios, pues esto "plena, original i directamente, es de la Corona Real".

19 Los tributos que recibía el encomendero estaban en parte destinados a los gastos de la encomienda. Friede menciona la defensa de las tierras de los indios frente a pretensiones de terceros; pago de salarios a los doctrineros; construcción de una iglesia, mantenimiento de una casa en la población española cercana, poseer armas y caballos para la defensa y otros.

tó una serie de medidas para protegerlos, disfrazadas con ropajes religiosos o humanistas. Los tributos obligaban a dar al encomendero las pensiones particulares, el quinto para el Rey, el estipendio para el cura doctrinero y el sueldo para los corregidores. Esta institución de la encomienda fue importante durante los siglos XVI y XVII, y después entró en decadencia.

En la encomienda el encomendero era el amo y el indio el siervo. Dotó al conquistador de un poder coactivo para percibir tributos y le entregó los medios para delinear la nueva organización social de amos y siervos. Para Zuleta, "la encomienda es la piedra de toque para explicar el origen del neofeudalista americano en el cual el señor prácticamente no tiene deberes, y sí todos los derechos, y el indio carece de derechos, y está abrumado con todos los deberes; entre el español encomendero y el indio encomendado no existió mutua prestación de servicios y permitió que la encomienda fuera una servidumbre y en muchos casos una esclavitud" (Zuleta, 1973: 19).

Hacia fines del siglo XVI y principios del XVII hubo un cambio significativo en la política indigenista, dado que los indios de la altiplanicie cundiboyacense habían sido pacificados, y el encomendero había perdido importancia como elemento necesario para la seguridad de la administración del territorio. Además, el número de indios tributarios había disminuido sensiblemente. El proceso de desintegración y de acumulación (reunir varias comunidades en una para tener un número de tributarios que la justificaran) se prolongó durante los siglos XVII y XVIII (Friede, 1974 y 1976). Dice este autor que todo parece indicar que a fines del siglo XVIII las encomiendas habían desaparecido en la provincia de Tunja, y como merced Real "fue un vínculo que unía la alta clase social hispano-americana –los terratenientes– a la Corona. Su extinción rompió este vínculo secular y fue uno de los elementos que contribuyeron a que aquella clase se sumase, por lo menos en parte, al movimiento emancipador".

1.4.2. La mita

Los dos momentos importantes de establecimiento de mitas laborales en el Nuevo Reino fueron los años 1593 y 1636 (González, 1979: 77). En este periodo se enmarca la primera fase de expansión de las haciendas que, como se sabe, se ubicaban cerca de las comunidades indias por la disponibilidad de mano de obra (mita agraria). La mita coexistió con la forma de servicios personales que rigió bajo la Encomienda, durante la repartición de indios y la segregación de pueblos.

La mita implicaba para los indígenas, clan o tribu, el deber de trabajar obligatoriamente por un tiempo, por turnos y mediante remuneración en dinero en ciertas labores económicas importantes, especialmente en las minas. Era un régimen tributario que tenía varias modalidades: la mita era minera, agraria (o concierto agrícola), y la mita industrial u obraje. De todas las instituciones coloniales ésta fue la que más afectó a las sociedades indígenas (Tirado, 1971). Según Tirado, en esta institución tuvo la Corona una intención tributaria, pues buscaba que el indígena obtuviera un salario para poder cubrir sus tributos, además de la finalidad importantísima de suministrar mano de obra a las diferentes actividades mineras y agrarias.

Las primeras disposiciones reglamentarias de esta institución se produjeron en la segunda mitad del siglo XVI en el mandato del primer presidente de la Real Audiencia de Santa Fe de Bogotá, Andrés Venero de Leyva (década de 1560). En 1565 se fijaron las cuotas laborales debidas por los indios de comunidad a las haciendas. Como señala González, "la reglamentación de estos años obligaba, prácticamente, a que los encomenderos se convirtieran en hacendados, pues en lo venidero no podrían utilizar la fuerza laboral en actividades distintas a la agricultura" (González, 19798: 78). A partir de ese año, dice la autora, los encomenderos quedaron obligados a cumplir con una cuota establecida de producción agraria proveniente de sus haciendas para poder efectuar libremente un cultivo determinado.

La mita permitió reclamar al indio un trabajo obligatorio pagándole un jornal fijado por autoridad competente. Además, permitía trasladar los indios de un lugar a otro, de una actividad a otra, de un clima a otro, lo cual era devastador para la comunidad.

En 1609 se estableció de manera definitiva el sistema de mita y en 1657 se produjo una reorientación del sistema: el 25% de la población tributaria debía servir en la agricultura privada, lo cual menoscababa el servicio en las minas que antes representaba un tercio de los tributarios. Las cuotas del sector minero y agrario quedaron igualadas y la cuota de mita para trabajos públicos en Santa Fe, que tenía una duración de un mes, se redujo a la mitad; también se privilegiaba la mita en las haciendas de mayor extensión y las que estuvieran ubicadas cerca de Santa Fe, claves del suministro de alimentos.

El desarrollo ascendente de la hacienda a partir de la segunda mitad del siglo XVII y durante el siglo XVIII está, según González, atada a las modificaciones que fueron produciéndose en la mita agraria. Dice ella que "el sistema de mita se convirtió, en la práctica, en la vía más efectiva para la dispersión de

la población india de sus resguardos de origen, pues lo hacendados lograban retener a los mitayos por medio del ofrecimiento de salarios. En general, los indios mitayos abandonaban de buen grado sus comunidades simplemente porque su permanencia en las haciendas los exoneraba de las múltiples contribuciones tributarias a que estaba obligado un indio de resguardo" (González, 1979: 80). El auge progresivo de la hacienda también estaba relacionado con la decadencia de los resguardos, que engrosaba la población residente en la hacienda, y la expansión territorial de la hacienda conllevaba la pérdida progresiva de los territorios de los indios. En la segunda década del siglo VXIII se suprimió la mita minera para las regiones del interior del Reino, dejando en pie la mita agraria, pero ello no fue suficiente para satisfacer la creciente demanda de mano de obra de las haciendas, en donde ya había una buena acumulación de mestizos que pasarían a constituir con los indios un núcleo amplio de campesinos pobres.

Hacia 1794 todavía existía el concierto agrario (sinónimo de la mita minera) en las regiones de Popayán. La mita fue legalmente abolida el 13 de abril de 1820, por Decreto de las Cortes españolas durante la monarquía constitucional.

1.4.3. Los resguardos[20]

Otra importante institución colonial fue el resguardo, constituido por porciones de terrenos adjudicados colectivamente a los indígenas. La propiedad de la tierra era colectiva, pero su explotación no necesariamente adoptaba esa forma; en muchos casos la tierra se cultivaba individualmente o en parcelas familiares, en una especie de usufructo del beneficiario sobre una porción de la comunidad. Otros lotes del resguardo se trabajaban colectivamente, para cubrir los diferentes tributos. Es importante señalar, siguiendo a Ramos, que en todas las capitulaciones se hacía constar que los repartimientos de tierras se harían sin agravios de los indios. Es decir, como señala Ots Capdequi, desde el punto de vista jurídico los indios gozaron de la capacidad para disfrutar del dominio privado de sus tierras, con carácter individual, aun cuando esa capacidad estuviera condicionada, al ser considerados en derecho como personas rústicas o miserables, necesitados de protección, y de que no pudieran enajenar las tierras de su propiedad sin permiso de las autoridades. Lo corriente fue que las tierras de los pueblos o reducciones de indios fueran de

20 Una referencia importante sobre este tema es el ensayo de Margarita González *El resguardo en el Nuevo Reino de Granada*, La Carreta-Inéditos Ltda., Bogotá, 2ª edición, 1979.

aprovechamiento comunal y se beneficiasen colectivamente por las comunidades indígenas, bajo el régimen de los resguardos.

La tierra pertenecía a la comunidad y tenía el resguardo su administración y gobierno propio. El cabildo indígena era la máxima autoridad y distribuía la tierra de acuerdo con las necesidades de cada familia indígena. La característica esencial era la propiedad colectiva sobre las tierras, las ventas, aún con el consentimiento de todo el común, se prohibieron en el siglo XVII.

Según Friede, la conciencia de ser propietario no era igual en las comunidades indígenas de América, y menciona el caso de los chibchas que al parecer desconocían el concepto moderno de la tierra como propiedad, como bien material sujeto a transacciones: "la contemplaban como un medio de producción de los elementos necesarios para la subsistencia de la comunidad. Incluso en la época colonial los indios raras veces iniciaban pleitos para recuperar tierras arrebatadas por el colono blanco, pero no necesarias para sus labranzas, aunque tales tierras formasen parte integrante de una unidad geográfica (valle, río, montaña) que indudablemente pertenecía a su espacio vital" (Friede, 1974: 231).

Concluye Friede que ni el conquistador o colono ni el indio se esforzaron por legalizar la propiedad sobre los terrenos que labraban. Además, anota que según las normas que imperaban en Europa, faltaban bases jurídicas que permitieran a los españoles apropiarse de las tierras y de los demás bienes indios; se trataba a lo sumo de una invasión de tierras ajenas que daba derecho a predicar a los indios la religión cristiana, pero no de apropiarse de sus bienes.

Debe tenerse en cuenta, como señala Ots Capdequi, que los descubridores españoles en realidad trataron de conseguir que los indios no se desvincularan de la tierra, respetando su propiedad individual y comunal. Lo corriente fue que las tierras de los pueblos o reducciones de indios fueran de aprovechamiento comunal bajo el régimen de los resguardos.

Las Leyes de Burgos de 1512 iniciaron la reglamentación de los tributos que debían rendir los indios a los españoles y las obligaciones que debían asumir los conquistadores, como parte del proceso de organizar el trabajo de los indígenas que dio origen a los resguardos. El sistema de reparto de indios fue la base de la encomienda, al lado de la cual se introdujo la evangelización como principio de expansión colonial. Esa legislación definía al indio como "vasallo libre del rey" con lo que se negaba su condición de esclavo, que era la

pretensión de los conquistadores, y con ello se sustituía el término de repartimientos por el de encomienda (González, 1979: 17).

A partir de 1540 empezó a generalizarse la reducción de indios administrada por el clero regular, con lo que se pensaba controlar los desafueros de los encomenderos. Carlos V legisló en el sentido de abolir la encomienda, para lo cual se expidieron las Nuevas Leyes de 1546 derogando las Leyes de Burgos. Los encomenderos se opusieron a esas medidas, pues en adelante no podrían beneficiarse de los servicios personales de los indios, limitándose a recibir los tributos representados en trabajo y especie bajo vigilancia de funcionarios reales, y quedaban obligados a pagar una contribución fiscal proporcional a los beneficios económicos que hubieran recibido por concepto de tributación india.

González señala que a partir de la segunda mitad del siglo XVI comenzó a generalizarse la reducción de indios administrada y controlada por autoridades civiles. El objetivo general de establecer comunidades indígenas denominadas resguardos, era el de

> Convertir en forma definitiva el tributo indio en patrimonio del Estado por medio de la prohibición de la relación directa entre el encomendero y los encomendados, el de ceder parcialmente el tributo definido como patrimonio estatal a los particulares, ya no por sus méritos de conquista, sino por aquellos que derivan de su participación en el incremento de los diversos campos productivos de la economía colonial y, por último, el de dotar a todos sus miembros de aquellos elementos, económicos y jurídicos, que les permitieran llevar una vida sedentaria, pacífica, relativamente independiente de las exigencias de los encomenderos y autosuficiente (González, 1979: 20).

Fue así como a finales del siglo XVI se crearon resguardos en todos los territorios de las gobernaciones de la Nueva Granda, dando comienzo a una política proteccionista que agrupaba al indio tributario en resguardos, en las tierras que poseían cuando llegaron los conquistadores. A partir de 1550 se expidieron reglamentaciones y normas cuando se estableció la Real Audiencia en Santa Fe de Bogotá, para hacer cumplir los mandatos reales por parte de los encomenderos.

En 1561 la legislación definió y dio el nombre de resguardo a las tierras que debían otorgarse a los indios por medio de títulos. A esa tierra no se le confiere el carácter de bien comerciable, haciéndola diferente a la de los particulares. El resguardo buscaba proteger al indígena contra los vicios y abusos

causados por la convivencia con los españoles y los mestizos, y también se los segregaba de los grupos que les eran extraños, como los negros[21].

Dice González que desde el momento mismo de establecerse los resguardos hay evidencias de que los indígenas ya practicaban el arrendamiento de algunas de sus tierras al sector desposeído de la población (mestizos y blancos pobres), con lo cual trasportaba parte de su carga tributaria al arrendatario mestizo o blanco (González, 1979: 32). Sin embargo, en la asignación de tierras de resguardo se prohibía el arriendo, la cesión y la venta para garantizar la explotación colonial.

Las tierras de un resguardo tenían parcelas para la explotación individual y extensiones considerables para el trabajo colectivo[22]. De las tierras de comunidad debía salir la producción que se rendía como tributo. Las tierras de la comunidad eran el centro del resguardo. El resguardo posibilitaba la mita minera o el concierto agrario, es decir, el trabajo por fuera de la comunidad, pagando esos tributos.

El oidor visitador Egas de Guzmán hizo en 1596 los primeros repartimientos de tierras a los indios de la región de Tunja, la más densamente poblada. Hubo varias visitas en el siglo XVI para tasar los tributos de los resguardos. La visita de Luis Enríquez, entre 1599-1602, suprimió la tasación calculada globalmente sobre las comunidades indias, por considerarla inconveniente, para reemplazarla por la tasación individual de cada uno de sus miembros (González, 1979: 39-40). Las visitas continuaron en los primeros años del siglo XVII.

Con la llegada de los españoles se impuso el amojonamiento de las tierras, procedimiento que los indios no habían practicado, pero aún a fines del siglo XVI y en el XVII se encontraban muchas tierras de resguardo sin ninguna clase de cerco y sin más referencias, para la delimitación territorial, que los ríos, piedras, montes, valles y otros linderos naturales (González, 1979: 45). Esta situación generaba frecuentes abusos de invasores, blancos y mestizos; de allí el reclamo de deslindar claramente las tierras, un problema que fue similar para las propiedades particulares durante la colonia y la República. "Uno de los perjuicios más graves ocasionados a la labranza de los indíge-

21 Ver Mörner, Magnus, "Las comunidades indígenas y la legislación segregacionista en el Nuevo Reino de Granda", ACH No. 1, Bogotá, 1963.

22 Cada familia india tenía su choza y cultivos que atendían las necesidades de subsistencia, pero no eran una propiedad individual; las familias se beneficiaban sólo de su beneficio hereditario y perpetuo, según las normas.

nas por la falta de cercos fue la introducción incontrolada del ganado de los hacendados españoles" en el curso del siglo XVII, lo que se constituyó en un agotamiento de los cultivos indígenas (González, 1979: 46).

A partir del siglo XVII se autorizó a los indígenas a alquilar las tierras sobrantes de su resguardo para que destinaran el dinero obtenido al pago de las obligaciones tributarias. La propiedad de la tierra radicaba en cabeza del cacique en representación colectiva del grupo. Lo que hacía la Corona era reconocer parte de las tierras que le pertenecían a las sociedades indígenas, no se trataba de un acto de liberalidad (Tirado, 1971: 31).

La existencia de los resguardos no fue apacible. Varios factores conspiraban contra ellos, como anota Tirado: era una institución comunal en medio de un régimen de propiedad privada individual; el régimen de salarios de las haciendas vecinas los fue minando en la medida en que los indígenas acudían a vender su fuerza de trabajo para cubrir los tributos con el salario obtenido; la economía monetaria empezó a introducirse en estos núcleos de economía natural y las ventas de tierra por la Corona a partir del siglo XVIII y el robo descarado de ellas por los terratenientes vecinos fueron reduciendo los resguardos a su mínima expresión; con ello, sus habitantes migraron a los centros urbanos o a las haciendas, fuera como trabajadores o peones asalariados, o como aparceros.

Los resguardos se establecieron especialmente durante 1595 y 1642, pero la voracidad latifundista, la presión de los mestizos y colonos pobres con ansias de tierras para cultivar, y un Estado con criterio fiscalista, dieron paso a la segunda desposesión masiva de la mayoría de la población –las masas indígenas–, proceso que culminó a mediados del siglo XIX.

En el siglo XVIII, paralelo al remate de grandes extensiones de baldíos a particulares, se inició un sistemático ataque contra los resguardos, que pasaron a manos de un pequeño grupo de terratenientes sin resolver el problema de los mestizos y blancos que demandaban tierras. Unas veces se redujeron los resguardos a menor extensión, para vender la porción sobrante; otras, se optó por reunir en un solo sitio alejado de centros urbanos y sin vías de comunicación a los habitantes de varios resguardos, para vender las áreas desocupadas; otras veces simplemente se desalojaron con promesas de darles tierra en otro sitio.

Según González, fueron la mita y el concierto agrario las dos instituciones que más contribuyeron a la desorganización tribal y la descomposición de los resguardos. Esa desorganización afectó tanto al sistema tributario como a la

propiedad de la tierra. En el siglo XVII y XVIII se hizo evidente la disminución de la población india y la ausencia voluntaria y prolongada de los mitayos y concertados de sus pueblos naturales.

La agregación de unos pueblos de indios a otros fue un indicio importante de la decadencia de la población india y de su economía, y ello significó la pérdida de sus tierras, además del difícil proceso de adaptarse a hábitats que no eran los propios (González, 1979: 99). Para la Corona ese procedimiento le significaba simplificar la administración de los tributos, además de quitarles a los curas doctrineros el carácter de beneficiarios de los tributos de los indios.

El móvil de la agregación de pueblos de indios fue "la demanda creciente ejercida por la oligarquía criolla sobre las tierras de resguardo en un momento en que se abrían para ésta nuevas perspectivas productivas y comerciales" (González, 1979: 101), así como la evangelización, la unión de comunidades pequeñas, el abastecimiento de mano de obra a las encomiendas, etcétera.

Hacia la segunda mitad del siglo XVIII, como se anotó, la institución del resguardo estaba en franca descomposición y había perdido su papel en la economía colonial, aunque su extinción sólo se produjo definitivamente después de la independencia, cuando el mercado de tierras se activó significativamente. La comercialización de tierras de indios fue, según González, la consecuencia más importante desprendida de los arrendamientos de tierras que hacían los indios.

Andrés Verdugo y Oquendo en su visita de tierras, realizada en 1755, encontraron que los indios visitados habían perdido todos, casi sin excepción, los títulos de resguardos. Las visitas siguientes, de 1776, y la de Moreno y Escandón, de 1778, verificaron la desproporción existente entre la población india y la extensión de los resguardos, lo que se tradujo en la política de Escandón de redistribuir las tierras de los resguardos, a través de la agregación de poblaciones y la venta y remate de las tierras comunales remanentes (González, 1979: 124).

La disputa por los resguardos y la encomienda se derivaron de la presión que comerciantes, hacendados, funcionarios de la Corona e incluso españoles pobres y ricos hicieron contra estas instituciones, para presionar la libertad de la tierra y de la mano de obra indígena, en un contexto donde el valor de la tierra cambió.

Esta política, como indica González, se basaba en el supuesto de que "a los indios no les hacían falta las tierras que se les quitaban". Moreno y Escan-

dón presentó esta política con visos proteccionistas, pues reunir a los indígenas que quedaban era una manera de defenderlos de los españoles (criollos) y mestizos. Según Moreno y Escandón, el mayor beneficio de esa política "era el de que los vecinos compraban las tierras, y sintiéndose así propietarios, producían más y fomentaban el comercio" (González, 1979: 126). De otra parte, al convertir las tierras de resguardo en propiedades privadas se ponía a disposición de la hacienda la mano de obra liberada.

Tan pronto se dio el grito de la independencia, oligarcas criollos buscaron acelerar los procesos de liquidación de las comunidades indígenas y sus resguardos, que ya se habían iniciado en el siglo XVIII. A dos meses de los acontecimientos del 20 de julio, la junta de Gobierno de Santa Fe decretó el repartimiento de las tierras de resguardo entre los indígenas, en proporción a sus familias, aunque ello no se cumplió por la reconquista de Morillo y la guerra.

El Decreto de mayo 20 de 1820, expedido por Bolívar como presidente de Colombia, intentó la devolución de las tierras de los resguardos a los indígenas: "Se devolverán a los naturales, como propietarios legítimos todas las tierras que formaban los resguardos, según sus títulos, cualquiera que sea el que aleguen para poseerlas los actuales tenedores". En el Congreso de Cúcuta de 1821 se ordenó de nuevo la repartición de los resguardos, lo cual se repitió en 1832 con la restricción de que ningún indígena podía vender la porción de tierra que se le adjudicara, antes de diez años.

En 1843 esa prohibición de enajenar las tierras se amplió a 20 años, pero la Ley del 22 de junio de 1850 terminó esa política y autorizó a las Cámaras de Provincia para disponer lo relacionado con la libre enajenación de los resguardos (Tirado, 1971: 132-133). Muchos indios habían dado en alquiler sus tierras y se opusieron al reparto, para no verse envueltos en litigios con los arrendatarios por reclamos de mejoras en contratos que no habían expirado.

Este golpe de gracia a los resguardos se hizo, como dice Tirado, con la mayor sutileza y en nombre de la libertad, porque había temores en las clases dominantes sobre las consecuencias que podrían derivarse de la medida. Se aducía que los indígenas eran iguales ante la Ley y por tanto no debían sufrir recortes en sus derechos a la propiedad privada, por lo cual debían repartirse las tierras entre ellos y dejarlas a su libre disposición. Dice el autor que las presiones no esperaron y los indígenas vendieron a vil precio sus parcelas, para vivir las delicias de la igualdad, entre ellas la de liberarlos de toda propiedad.

Los resguardos desaparecieron en casi todo el país a partir de 1850, aunque subsistieron en el sur de Colombia (Nariño y Cauca) debido en parte a que allí hubo un desarrollo capitalista muy precario y la economía agrícola no logró generar cultivos de exportación por la carencia de vías de comunicación.

Bibliografía

Aguilera Camacho, Alberto. *Derecho agrario colombiano*, Ediciones Tercer Mundo, Bogotá, 1962.

Colmenares, Germán. *Cali: terratenientes mineros y comerciantes*, Carlos Valencia Editores, Bogotá, 1980.

Colmenares, Germán. "La economía y la sociedad coloniales 1550-1800", en *Manual de Historia de Colombia*, Tomo I, Instituto Colombiano de Cultura, Bogotá, 1978.

Colmenares, Germán. *Las haciendas de los Jesuitas en el Nuevo Reino de Granada*, Universidad Nacional de Colombia, 1969.

Corte Suprema de Justicia. Sala de Negocios Generales, Sentencia de agosto 5 de 1942, Magistrado ponente: Dr. Aníbal Cardoso Gaitán.

Corte Constitucional. Sentencia C-126 de abril 1º de 1998, Bogotá.

Corte Constitucional. Sentencia T-1186 de noviembre 29 de 2004, Bogotá.

Consejo de Estado. Concepto 896 de febrero 14 de 1997, Sala de Consulta y Servicio Civil.

Friede, Juan. *El indio en lucha por la tierra*, Punta de Lanza, tercera edición, Bogotá, 1976.

Friede, Juan. *Los chibchas bajo la dominación española*, La Carreta, Medellín, 1974.

González, Margarita. *El resguardo en el Nuevo Reino de Granada*, La Carreta-Inéditos Ltda., segunda edición, Bogotá, mayo de 1979.

Hernández Rodríguez, Guillermo. *De los Chibchas a la Colonia y a la República (del clan a la encomienda y al latifundio en Colombia)*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 1949.

Kalmanovitz, Salomón. "El régimen agrario durante la colonia", En la *Nueva Historia de Colombia*, Editorial Andes, Bogotá, 1976.

Kalmanovitz, Salomón. *Economía y nación: una breve historia de Colombia*, Siglo XXI Editores, México, 1982.

Liévano Aguirre, Indalecio. *Los grandes conflictos sociales y económicos de nuestra historia*, Intermedio Editores, Bogotá, 2002.

Londoño, Carlos Mario. *Economía agraria colombiana*, Ediciones Rialp, S.A. Madrid, 1965.

Mayorga, Fernando. "La propiedad de la tierra en la colonia: composición de títulos y resguardos indígenas". Revista *Credencial Historia*, edición 149, Bogotá, mayo 2002.

Mendoza Pérez, Diego. "Ensayo sobre la evolución de la propiedad en Colombia", en Diego Monsalve Pérez, *Evolución de la sociedad colombiana*, Ensayos escogidos, Gonzalo Cataño (compilador), Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1994.

Mörner, Magnus, "Las comunidades indígenas y la legislación segregacionista en el Nuevo Reino de Granda". ACH, No.1, Bogotá, 1963.

Nieto Arteta, Luis Eduardo. *Economía y cultura en la historia de Colombia*, Tercer Mundo, Bogotá, 1962.

Ots Capdequi, J.M. *El régimen de la tierra en la América Española durante el periodo colonial*, Ciudad Trujillo, Ediciones, Montalvo, Publicaciones de la Universidad de Santo Domingo, Vol. XLIII, 1946.

Ots Capdequi, J.M. *España en América. El régimen de tierras en la época colonial*, Fondo de Cultura Económica, México, 1959.

Ots Capdequi, J.M. *Estudios de historia del derecho español en Indias*, Editorial Minerva S.A., Bogotá, 1940.

Ramos, Manuel. *Anotaciones sobre legislación agraria*, Mimeo, Bogotá, 2005.

Salazar Mardonio. *Proceso histórico de la propiedad en Colombia*, Editorial ABC, Bogotá, 1948.

Tirado Mejía, Álvaro. *Introducción a la historia económica de Colombia*, Universidad Nacional de Colombia, Dirección de Divulgación Cultural, Medellín, 1971.

Villegas, Jorge; Restrepo, Antonio. *Baldíos 1820-1936*, Centro de investigaciones Económicas, CIE, de la Universidad de Antioquia, Policopiado, sin fecha.

Zuleta, Estanislao. *La tierra en la economía colombiana*, editorial la Oveja Negra, Medellín, junio 1973.

Zuleta Estanislao. "Conferencias de historia económica colombiana". *Lecturas de Economía* No. 31, enero-abril 1990, CIE, Universidad de Antioquia, Medellín.

Zuleta, Estanislao. "Proceso evolutivo de la propiedad", en *La tierra en Colombia*, Cuadernos de la Oveja Negra, No. 6, Editorial La Oveja Negra, Medellín, junio 1973.

2. La feria de los baldíos durante el siglo XIX

Introducción

Durante el siglo XIX se presentaron una serie de hechos y procesos que marcaron el devenir de la economía, la sociedad y la política, que no pueden pasar desapercibidos en una presentación sobre el manejo que hizo el Estado de los baldíos de la nación. No es objeto de estas notas analizar cada uno de esos hechos, pero sí señalarlos por su importancia. Entre otros, sobresalen: la Misión Corográfica, dirigida por Agustín Codazzi, que exploró los principales territorios de la nación y dejó informaciones relevantes para su desarrollo; las reformas liberales de mediados del siglo (abolición de la esclavitud, supresión del estanco del tabaco, abolición del censo, etc.); la desamortización de bienes de manos muertas, que intentó liberar la tierra hacia los mercados; la desregulación de los resguardos indígenas; la adopción del libre comercio; la expedición de la Constitución de Rionegro y la Constitución de 1886; la conformación de la república conservadora centralista; la terminación de las guerras civiles al término del siglo; el inicio del proceso de colonización antioqueña y la irrupción de la economía cafetera; los primeros conflictos alrededor de la apropiación de tierras; el inicio de la construcción de ferrocarriles; la dinámica expansión ganadera y los primeros intentos de conformar un catastro nacional. Además, durante ese siglo la nación en formación se vio envuelta en serias dificultades fiscales para pagar las deudas contraídas, tanto durante la guerra de independencia como en el transcurso de las diversas guerras civiles.

Todos estos fenómenos influyeron de manera directa e indirecta en el modelo agroexportador que irrumpió durante la segunda mitad del siglo y, por tanto, en los procesos sociales y políticos que le acompañaron. Los lectores interesados en profundizar en la dinámica exportadora y sus diferentes efectos durante este periodo pueden recurrir a trabajos bien conocidos en la historiografía. En particular los de José Antonio Ocampo, Santiago Montenegro, Jesús

A. Bejarano, Catherine LeGrand, William Mc Greevey, Salomón Kalmanovitz, Jorge Orlando Melo, Jorge Villegas, Luis Ospina Vásquez, Luis Eduardo Nieto Arteta, Marco Palacios, Mariano Arango, Álvaro Tirado, Frank Safford y Jaime Jaramillo Uribe, entre otros. Y sobre los antecedentes del desarrollo de las haciendas, que fueron la expresión de los fenómenos de concentración de la propiedad y del desarrollo de relaciones precapitalistas de trabajo, el estudio de Hermes Tovar sobre las empresas agrícolas y ganaderas durante la época granadina es una referencia obligada.

Este ensayo se centra en la política de tierras durante el siglo XIX, y en particular sobre la feria de los baldíos que hizo el Estado, apuntalando un modelo de concentración de la propiedad que derivaría en las primeras tres décadas del siglo XX en una serie de conflictos agrarios. La política de baldíos dio origen a varias modalidades de entrega de estos bienes públicos al sector privado, privilegiando a sectores que estaban en una posición ventajosa en relación con los colonos y pequeños productores, que marginalmente pudieron acceder a la propiedad. También se hace mención a la desamortización de bienes de manos muertas, los procesos de colonización y la regulación del uso de los bosques, como elementos centrales de la política de tierras en el siglo XIX.

2.1 La política de tierras en el siglo XIX

El primer proceso de apropiación de la tierra en Colombia duró casi dos siglos, pues empezando el siglo XIX no estaban definidos claramente los títulos de propiedad sobre la tierra después de las concesiones realengas y las capitulaciones otorgadas en el periodo colonial. Aún después del periodo de independencia y comienzos del siglo XX el país no disponía de un catastro nacional, y la Ley 110 de 1912 (Código Fiscal) permitía incluir en las concesiones de tierras una cláusula que hacía responsables a los solicitantes de verificar si los predios que pretendían tener eran realmente de dominio público y no propiedades privadas.

La legislación del siglo XIX fue generosa y ayudó a conformar una estructura agraria bimodal bajo dominio de los terratenientes, a tiempo que estimulaba el establecimiento de colonos, en especial a partir de mediados del siglo. Con ello se conformó una estructura social dominada por los terratenientes, que usaron toda su influencia y poder en el proceso de estructuración del Estado, fundamentados en el control de la propiedad rural.

Al momento de la independencia la tierra ya estaba concentrada en una reducida oligarquía, no necesariamente con títulos ajustados a la Ley, y las principales zonas aptas incorporadas para el desarrollo de la actividad agrícola habían pasado a manos del sector privado. Pero existían todavía grandes extensiones en la frontera, sin asignar y legalizar, que fueron objeto de una carrera por su apropiación durante todo el siglo XIX y primera mitad del siglo XX constituyendo en una verdadera pesca donde se feriaron las mejores tierras disponibles, reforzando la república señorial que tan bien describió a mediados del siglo XX el profesor Antonio García (1961).

Fueron muchas las modalidades de apropiación y concentración de tierras a partir de la independencia. Entre las principales están:

- La venta de baldíos para pagar deuda pública (venta de bonos a cambio de tierras),
- La venta directa,
- Otorgamiento de tierras a militares en compensación a sus contribuciones a la independencia, o como botines de las guerras civiles,
- Tierras ofrecidas a inmigrantes extranjeros que poblaran algunas regiones,
- Colonización interior por empresarios y campesinos colonos,
- Apropiación ilegal de las tierras públicas (posesión sin títulos),
- Entrega de tierras a colonos en pequeñas cantidades a partir de 1848,
- Adjudicaciones para la explotación de quina, caucho, tagua y otras especies (bosques nacionales) con destino a la exportación,
- Entrega de baldíos a cambio de la construcción de obras públicas y creación de poblados,
- Entrega de baldíos para la explotación petrolera y minera a compañías extranjeras,
- Ampliación de linderos y apropiaciones usando la fuerza y artimañas legales,
- Falsificación de títulos y uso de instrumentos jurídicos (papel sellado),
- Apropiación ilegal de tierras alrededor de ciénagas y lagunas para el pastoreo de ganado,
- Violencia contra comunidades indígenas, afrodescendientes y campesinos.

En la política de baldíos durante la República se siguieron varios criterios para asignar las tierras: el pago de favores patrióticos, el pago de deudas públicas, los procesos de poblamiento, explotación económica para la expor-

tación y el aumento de la producción para consumo interno y construcción de infraestructura. El Estado utilizó los baldíos como un instrumento para alcanzar diversos objetivos, pues constituían la única riqueza apetecible en manos del Estado y hacia futuro eran bienes valorizables que permitirían la generación de grandes fortunas. La tierra se entregó en su gran mayoría a hombres de empresa y capitalistas; los colonos obtuvieron la parte marginal, con grandes dificultades y altos costos de transacción. Provincias, cantones, colegios, parroquias, personas y compañías accedieron a la propiedad pública mediante diversos mecanismos.

De otra parte, las guerras civiles del siglo XIX ayudaron a la concentración de la propiedad rural y los intereses del latifundio. Frecuentemente los gobiernos para financiar las arcas públicas expidieron bonos de deuda pública, exigibles en tierras, que se juntaban con las bonificaciones otorgadas a los generales vencedores para conformar una fuente de concentración de la propiedad en manos de pocos privilegiados.

Álvaro Tirado señala los resultados de esos procesos:

> Por las contribuciones forzosas, por los premios al vencedor y por el despojo violento con cada guerra civil se concentraba la propiedad sobre la tierra y crecía el latifundio a costa de los campesinos pobres que eran la carne de cañón en los ejércitos de ambos bandos y que al finalizar la contienda se encontraban con que si al comienzo de la guerra todavía tenían pequeñas parcelas, al finalizar ésta su predio ya estaba anexado a una gran propiedad o sus sembrados se habían perdido (Tirado, 1971: 165).

La política de concesiones y venta de baldíos por el Estado, las expropiaciones que generaban las guerras y la operación de un mercado incompleto e imperfecto de tierras se combinaron para conformar una estructura agraria fundamentada en la concentración y el control de la propiedad rural por parte de terratenientes, comerciantes, capitalistas, políticos, militares y compañías extranjeras, a costa de los baldíos que la nación ferió sin tener en cuenta su valor para el desarrollo económico, social y político del país. Este proceso fue aparejado con el surgimiento de una economía de subsistencia de colonos y campesinos excluidos de la tierra, que el Estado atendió marginalmente a fines del siglo XIX, constituyendo un escenario apropiado para el desarrollo de conflictos sobre la tierra. Pero, además, el proceso implicó el despojo y apropiación privada de tierras de las comunidades indígenas, que se había iniciado durante la colonia. LeGrand denominó ese proceso la protesta campesina, la cual perdurará hasta nuestros días con sus ciclos de auge y retroceso, según las coyunturas.

De otra parte, el siglo XIX y buena parte de primera mitad del siglo XX asistieron a una implacable destrucción de los bosques naturales con la promoción realizada por el Estado de la economía exportadora fundamentada en la extracción de maderas, gomas, resinas y plantas medicinales. La legislación sobre bosques y baldíos fue en buena parte casuística y cambiante, acomodada a los intereses de empresarios exportadores y sus vínculos con los gobernantes de turno. El Estado intentó montar una legislación que permitiera conservar los bosques al tiempo que se explotaban, pero su capacidad de controlar las explotaciones era muy débil e insuficiente. La mayoría de las especies naturales de exportación desaparecieron del patrimonio nacional por la avidez de los empresarios y por la rápida acumulación, estimulada por una política sin horizontes.

El Estado y los diferentes gobiernos no tuvieron claridad ni visión de largo plazo y menos un proyecto nacional que sirviera de guía para la política de baldíos. Si consideramos que la legislación representa una intencionalidad política, la política de baldíos fue caótica, incoherente y cambiante, según los intereses de los grupos en el poder. Más que una política de Estado fue una política casuística de los diferentes gobiernos en medio de la permanente inestabilidad política e institucional del siglo XIX. Sólo cuando se expidió el Código Fiscal de 1873, derogado en 1912, podría considerarse que la política de tierras y baldíos se acercaba a una política de Estado que fue objeto de ajustes en el transcurso del siglo XX.

Durante todo el siglo XIX, pese a las guerras civiles y las continuas contiendas de los poderes políticos caudillistas y regionales[23], el Estado procuró, con un éxito sólo relativo, formalizar y legalizar los títulos de propiedad para darle claridad al derecho de propiedad como una de las instituciones básicas de la República. Esta intencionalidad, traducida en la obligación del registro de escrituras e hipotecas y la conversión de las concesiones de baldíos en títulos de propiedad, fue ratificada en la Ley de 1º de junio de 1844, que pretendió organizar todas las Leyes precedentes y dispuso que cada Cantón de la República debía tener una oficina de registro de instrumentos públicos y anotación de hipotecas determinando que el objeto del registro era darles publicidad y autenticidad a los actos de instrumentos públicos. Esta norma, sin embargo, no tuvo un cumplimiento como era de esperarse.

23 Una buena descripción de estas contiendas se encuentra en Rafael Pardo Rueda (2004). Ver también Álvaro Tirado (1976).

Varias Leyes trataron el tema del registro, además de las dos mencionadas, están: a) la Ley de 11 de mayo de 1825, que estableció que en la capital de cada cantón debía existir un anotador de hipotecas, cargo que debía desempeñar el secretario de la municipalidad. Este fue el primer intento del legislador nacional respecto del registro de la propiedad inmueble. La Ley no fijó funciones ni señaló los actos sometidos a registro, reorganizó el registro y señaló que su finalidad era la de otorgarles mayor autenticidad a los actos e instrumentos dentro o fuera de un juicio; b) el registro de títulos e hipotecas, dispuesto por la Ley 22, de mayo de 1826, "que incorpora a la Hacienda Nacional el oficio de anotación de hipotecas y establece el derecho de registro". Señaló qué documentos y actos estaban sujetos a registro; c) el Decreto del 13 de julio de 1830, que continúa el sistema registral y se refiere al registro de testamentos; d) la Ley del 13 de mayo de 1841, que se refería al derecho de registro de las escrituras que contuvieran actos de disposición de la propiedad de bienes raíces.

En cuanto a la conversión de las concesiones de baldíos en títulos de propiedad, el Decreto del 20 de agosto de 1856, sobre enajenación y arrendamiento de tierras baldías, dispuso, en su artículo 9º, que "el poseedor de un título de concesión que quiera hacerlo efectivo acudirá al gobernador de la provincia o estado, o prefecto del territorio en que se hallen ubicadas las tierras, pidiendo que se le adjudiquen las que designe en su solicitud, y acompañado a ella el título de concesión que quiera hacer efectivo, y una información de nudo hecho, consistente en las declaraciones de cinco testigos idóneos que acrediten la calidad de baldíos de los terrenos pedidos" (Ramos, 2005).

Las continuas normas expedidas sobre el mismo tema del registro durante el siglo XIX, como, por ejemplo, la Ley 1ª de junio de 1844, que fue el primer estatuto orgánico sobre la materia, reorganizó el registro y señaló que su finalidad era el de otorgarle mayor autenticidad a los actos e instrumentos dentro o fuera d un juicio. Esta Ley derogó cinco Leyes expedidas antes sobre lo mismo y trató de reunir en una sola norma todas las existentes sobre el tema, indicando de alguna manera los incumplimientos de las normas. En los años treinta del siglo XX afloraría en toda su dimensión el problema no resuelto de la legalidad y claridad de títulos.

De otra parte, para el manejo del problema de tierras y baldíos se configuró una estructura institucional en la que compartían responsabilidades varias instancias del Ejecutivo, generando una descoordinación y confusión, que en algunos casos condujo a serios conflictos entre empresas beneficiarias de concesiones de tierras baldías.

Una mirada a la legislación sobre baldíos permite inferir un hecho irrefutable: el Estado estimuló y consintió desde la independencia una estructura de la propiedad bimodal[24], que marcó la institucionalización de la desigualdad, la exclusión en el sector rural y la proliferación de conflictos alrededor de la tierra, que todavía hacen parte de la vida nacional. Desde la colonia el país muestra un legado de concentración de la propiedad que no ha querido resolver, pagando un alto costo por ello. Las reformas de mitad de siglo y la desamortización de bienes de manos muertas no alcanzaron a modificar esa estructura de la desigualdad ni los procesos de apropiación de la tierra.

En el siglo XIX se oficializó el despojo de las tierras de los indígenas con diversas medidas legislativas que fueron destruyendo los resguardos, convirtiendo a los indios en mano de obra para las labores agrícolas, fuera como asalariados o arrendatarios.

También fue la centuria del reparto alegre de las tierras públicas, tal como lo fue en la colonia el otorgamiento de tierras realengas, las capitulaciones y la composición. Puede decirse que la Corona española tenía más claridad y orden en el proceso de reparto y concesiones de tierras que la República, así las normas no se cumplieran a cabalidad. Como en la colonia, el Estado mantuvo en el siglo XIX la política de entrega condicionada de la tierra a la morada y labor; disposición que no siempre se cumplía, pero que constituyó uno de los principios básicos de toda la legislación durante los siglos XIX y XX. Principio que las reformas de los años treinta del siglo XX elevaría a norma constitucional con el enunciado de que la propiedad tiene una función social.

La política de baldíos desarrollada entre 1820 y 1870 en Colombia, como anota LeGrand, se basó en la preocupación de financiar a un gobierno en quiebra; por ello el gobierno emitía bonos y vales territoriales redimibles por baldíos para respaldar la deuda nacional y pagar a los veteranos de la independencia. Pero en contraste con las grandes extensiones otorgadas a los tenedores de bonos y vales (origen, entre otros factores, del latifundio en el siglo XIX), la adjudicación de baldíos tenía limitaciones en las extensiones otorgadas, y la tímida política de fines del siglo XIX permitía a los desposeídos de tierras acceder a baldíos, de manera individual. Ellos obtenían derechos de propiedad como miembros de grandes colonias o poblaciones, que estimulaban la ocupación territorial de áreas deshabitadas. Esa política fue

24 Esta estructura tiene dos extremos: el latifundio y el minifundio, pero ambos están relacionados conformando una constelación social, como la denominó Antonio García en sus obras clásicas sobre el tema.

muy exitosa en el caso de la colonización antioqueña entre 1860 – 1890 (LeGrand, 1988).

Esta política cambió después de 1870, con el auge exportador, y la legislación se adaptó para otorgar títulos a quienes cultivaran individualmente la tierra con algunas restricciones. De allí surgieron hasta 1930 los colonos y campesinos independientes que poseían un porcentaje muy limitado de la tierra disponible. Con ello se estimulaba el desarrollo de la agricultura, pero también era claro que la sola adjudicación no garantizaba el uso económico del suelo, así lo percibieron los políticos de fines del siglo. La nueva política en alguna medida buscaba prevenir la formación de latifundios en regiones nuevas (LeGrand, 1988: 39). También indica la autora que "la presencia de colonos era necesaria para valorizar la tierra, crear mercados regionales y suministrar mano de obra no solo para las parcelas familiares, sino también para las grandes empresas comerciales". El interés de las elites en la tierra iba parejo con el auge exportador.

En todo este proceso se formó un grupo numeroso de colonos que carecían de títulos legales de tierra y se distinguía de los campesinos que habían accedido a dicho privilegio. Había muchos costos ocultos, como los llama LeGrand, que impedían a los pobres hacerse a un título de propiedad: costos de agrimensura, pago de abogado para redactar el memorial, costos del papel sellado, estampillas de correo y el registro de la propiedad, además del pago de los viáticos de los testigos y autoridades que debían viajar desde el municipio hasta la parcela y las demoras interminables de los procesos. Es sorprendente que aún hoy estos costos de transacción sean altos y se constituyan en impedimento para acceder y legitimar el derecho de propiedad.

La corrupción y las influencias políticas jugaron un papel importante en el proceso de apropiación de la tierra. Un ejemplo notorio es el de la concesión de tierras a algunos empresarios que construían caminos u obras públicas. En algunos casos las obras no se alcanzaban a realizar de acuerdo con lo convenido, pero aún así los empresarios se quedaban con las tierras prometidas[25].

25 Tirado describe un ejemplo que muestra cómo los empresarios se comprometían a entregar parte de las tierras a colonos, pero ello se cumplía muy parcialmente o no se cumplía (1976: 163). Por ejemplo, la Ley 97 de 1870 adjudicó 200.000 hectáreas de baldíos a la empresa del Canal Interoceánico de Panamá. En la sola década de 1870-1880 se emitieron títulos de concesión territorial sobre 3,3 millones de hectáreas; sólo un 8% de ellos se dieron a campesinos y en los ochenta se otorgaron baldíos por una cifra cerca a la anterior. Entre 1885-1895, en el periodo de la regeneración, las tierras otorgadas ascendieron a 4,6 millones de hectáreas.

El auge de las concesiones se avivó en las guerras de finales del siglo y el proceso continuó a comienzos del siglo XX. El Estado ferió las mejores tierras públicas para fortalecer la clase terrateniente y el país terminó el siglo XIX con millones de campesinos sin tierra que trabajaban como peones mal pagados, la mayoría semisiervos y con obligaciones extraeconómicas hacia los propietarios, con una clase terrateniente ávida de acumulación y valorización de las tierras como medio fundamental de riqueza y poder en una "sociedad señorial".

Según LeGrand (1984), en los cien años entre 1830-1930 el gobierno aprobó unas 5.500 concesiones de tierras públicas por un total de 3.300.000 hectáreas. Y anota:

> Si los títulos de tierras públicas se desglosan por tamaños, la concentración de la tierra, característica de la segunda etapa del desarrollo de la frontera agrícola se hace evidente. De todos los territorios concedidos por el gobierno colombiano a individuos privados o corporaciones desde 1830 hasta 1930, el ochenta por ciento estaba dividido en propiedades de mil o más hectáreas. Menos del cinco por ciento de los títulos de tierras fueron a propiedades menores de cien hectáreas. Estas estadísticas indican que la privatización de las tierras públicas reforzó el predominio de la gran propiedad. Las concesiones de las grandes propiedades se hicieron más comunes en las tierras de engorde de ganado que en las regiones cafeteras; sin embargo, aún en Caldas, tan estrechamente asociada con una frontera cafetera democrática, casi el treinta por ciento de los títulos de tierra fueron a propiedades mayores de mil hectáreas en tamaño (LeGrand, 1984: 24-15).

En la historia de la privatización de las tierras públicas, las titulaciones públicas sólo dicen parte de lo sucedido. La monopolización de tierras fue aún más extrema de lo que indican las estadísticas oficiales, pues ellas fallan al no considerar las usurpaciones de las tierras públicas[26].

2.2. La política de baldíos en los inicios de la República

La política de tierras en el periodo 1820-1850 se fundamentó en dos grandes procesos: la venta y concesión de baldíos y el fomento de la inmigración extranjera a través de la oferta de tierras a quienes decidieran establecerse en

26 LeGrand señala al respecto que "más allá de las titulaciones oficiales, los empresarios agrícolas exitosamente incorporaron varios millones de hectáreas adicionales de tierras públicas a propiedades privadas sin el conocimiento o el consentimiento del gobierno. Estas apropiaciones ilegales reforzaron la concentración de la propiedad de la tierra en regiones que iniciaban su desarrollo (LeGrand, 1984: 25).

el país y explotar sus recursos. Al final de este periodo se abrió la colonización interna ante el fracaso de la inmigración extranjera, debido al desbalance entre la disponibilidad de tierras y la escasa población. La política estaba impregnada de una concepción fiscalista ante la penuria de las arcas públicas después de la independencia y el abultado endeudamiento (externo e interno) expresado en la emisión y venta de bonos de deuda pública, que se redimían entregando baldíos a los acreedores del Estado.

La Ley del 13 de octubre de 1821 sobre enajenación de tierras baldías fue la primera norma expedida por la República sobre el tema, y se considera como el referente básico de la política de este periodo. También fue la que, en opinión de Jorge Villegas y Restrepo, dio comienzo a los bloqueos legales y las usurpaciones contra los colonos, pues para obtener el título se exigía la presentación de planos, debía acudirse al gobernador e indicar datos de los terrenos, además de probar que no pertenecían en dominio y propiedad a ninguna otra persona (Villegas y Restrepo). Este procedimiento era de difícil cumplimiento para los campesinos y colonos.

Esta Ley tiene un enunciado importante, dice: 1º, "uno de los primeros deberes es fomentar la agricultura por cuantos medios estén a su alcance; 2º, "que la enajenación de tierras baldías a precios cómodos y equitativos debe contribuir poderosamente a tan importantes objetos"[27]. Se trata, entonces, de la primera Ley de fomento de la agricultura en el siglo XIX, usando para ello la venta de baldíos.

Quienes quisieran comprar tierras debían recurrir a los Gobernadores de las provincias. La Ley preveía el establecimiento de una oficina de agrimensura general en la capital de la República y oficinas particulares en las provincias para el registro de las propiedades y se establecía que en cuatro años todos los ciudadanos y residentes extranjeros deberían haber registrado sus propiedades, so pena de reincorporarlas al dominio público. Esta fue una de las intenciones gubernamentales que nunca se cumplió cabalmente; el Estado estuvo durante el siglo XIX, y bien entrado el siglo XX, sin conocer realmente cuántos eran los baldíos entregados a los privados y cuantos estaban disponibles para adjudicar[28].

---

27 Ver *Gaceta de Colombia*, domingo 17 de febrero de 1822.

28 La Ley del 22 de mayo de 1826 reformó parcialmente la del 28 de julio de 1824, que fue derogada por la del 1º de junio de 1844, incorporó a la Hacienda Nacional el oficio de anotación de hipotecas y estableció el derecho de registro de escrituras de venta o enajenación de fincas o bienes raíces, que pagarían el 2% del total valor libre de los bienes enajenados (Consejo de Estado, 1927, tomo IX).

El Cuadro 2.1 recoge las principales normas expedidas hasta 1850 relacionadas con los objetivos básicos de la política. Estas normas se complementan con las que se especifican más adelante sobre entrega de baldíos por la construcción de obras públicas y el pago por servicios militares.

Cuadro 2.1. Principales normas sobre baldíos 1821-1850

Norma	**Disposiciones**
Ley del 29 de septiembre de 1821.	Sobre asignaciones de bienes nacionales a los que sirvieron a la República en la guerra de la independencia, pago que podía hacerse con terrenos baldíos, si no alcanzaban para este objeto los bienes raíces confiscados a los partidarios del régimen español.
Ley del 13 de octubre de 1821.	Podrán enajenar en lo sucesivo las tierras baldías que no han sido antes concedidas a persona alguna o que habiéndolo sido por composición han vuelto al dominio de la República. Queda abolido el método de composición establecido en octubre de 1754. Se exceptúan las tierras de comunidades de indios y de los pastos y ejidos de villas y ciudades. Los que estén actualmente en posesión de tierras baldías con casas y labranzas, sin título alguno de propiedad, serán preferidos en las ventas, siempre que en concurrencia de otros se allanen a pagar el mismo precio que se ofrece por ellas. Crea la oficina general de agrimensuras y oficinas provinciales para registrar las propiedades y se da un plazo de 4 años para ello (estas oficinas finalmente no se crearon). La Ley reglamenta la venta de tierras baldías, establece los precios, formas de avalúo y autoridades competentes para realizar la venta. Fija el precio de las tierras baldías en $2 la fanegada, para las costeras, y $1, para las del interior. El Ejecutivo podrá enajenar tierras baldías por los 2/3 del valor que asigna la Ley.
Decreto Legislativo de junio 11 de 1823 y Decreto Legislativo del 1º de mayo de 1826.	Autoriza al gobierno a disponer de 3 millones de fanegadas para promover la inmigración de extranjeros. En 1826 se aumenta en un millón más.

Ley de mayo 22 de 1826. Suspendida por el Decreto del 27 de febrero de 1830 y derogada por el artículo 47 de la Ley del 20 de abril de 1838.	Inicia la política de pagar la deuda externa con el producto de la venta o arrendamiento de las tierras baldías.
Ley del 31 de julio de 1829. Derogada por la Ley 15 de 1865.	Sobre demarcación de baldíos, prohibición de sacar de ellas maderas preciosas o de construcción, etc., sin licencia competente, y exportación de quinas y otras sustancias medicinales.
Decreto Legislativo del 16 de marzo de 1832.	Autoriza al Poder Ejecutivo para distribuir 500.000 fanegadas de tierras baldías en la Provincia de Casanare.
Ley del 19 de mayo de 1834 y Ley del 2 de mayo de 1845.	Dispone que se entregue a cada Provincia de quince a veinticinco mil fanegadas de baldíos, comprendidas en la misma Provincia, para su libre disposición. La Ley de 1845 autoriza al territorio del Caquetá para repartir tierras a familias que se establezcan allí. Autoriza al poder ejecutivo para conceder en propiedad hasta 150 fanegadas de tierras baldías a cada una de las familias que se hubieren establecido o se establecieren en dicho territorio.
Ley del 27 de mayo de 1836.	Aplica fondos al crédito de la deuda interior y exterior. Dispuso que no se vendieran en adelante tierras baldías sino por vales de la deuda exterior.
Decreto Legislativo del 6 de junio de 1836. Modificado por el Decreto Legislativo del 26 de abril de 1837.	Por el cual se faculta al Poder Ejecutivo para conceder en propiedad a Tyrell Moore hasta 100.000 fanegadas de tierras baldías en el Cantón de Antioquia, con ciertas condiciones.
Ley del 29 de mayo de 1837. Deroga el Decreto del Poder Ejecutivo del 13 de julio de 1830.	Aclara disposiciones de la Ley del 22 de mayo de 1826 sobre registro de escrituras y anotación de hipotecas. Ratifica que las escrituras públicas de todo género de contratos y sus cancelaciones deberán registrarse en las oficinas del cantón donde se otorguen. Se cobrarán cuatro reales por el registro cualquiera sea el valor del bien; se pagarán 8 reales por la anotación de hipotecas. La escritura debe registrarse dentro de los 20 días contados desde su otorgamiento.
Ley del 20 de abril de 1838.	Funda y organiza el crédito nacional y autoriza la venta de tierras baldías por dinero o por vales de la deuda exterior o de la deuda interior. En 1839 se destinan 2 millones de fanegadas para el pago de intereses de la deuda

	exterior (entregar a extranjeros acreedores tierras hasta no más de 200.000 fanegadas de una misma Provincia). La adjudicación se hará en los puntos que designen los acreedores y la enajenación se hará al mejor precio que pueda obtenerse. Los pobladores y colonos estarán sujetos en todo al Gobierno, la Constitución y las Leyes de la Nueva Granada.
Ley del 14 de abril de 1839.	Autoriza al Poder Ejecutivo para determinar definitivamente las cantidades que se debían dar en pago de los intereses de deuda exterior, para la cual se dispone la apropiación hasta dos millones de fanegadas de baldíos para el pago de los intereses vencidos o para la amortización de parte del capital.
Ley del 12 de mayo de 1842.	Asigna gastos para agrimensura y reparto de tierras baldías a nuevos pobladores.
Ley del 30 de marzo de 1843 y Decreto reglamentario de mayo 4. Adicionada por Ley del 20 de mayo de 1847.	Reglamenta el procedimiento de venta de baldíos. Dispone que se venderán por dinero o por vales de deuda exterior o de deuda interior y se fijan los equivalentes a los que se pueden recibir los diferentes papeles. Las tierras que se deseen comprar se denuncian ante el gobernador de la provincia respectiva; hecho el avalúo y la medición, su venta se hará en almoneda ante la junta de hacienda, avisándole al público por pregones o carteles con veinte días por lo menos de anticipación. Se rematan al mejor postor; se pagan en vales de deuda consolidada de inscripción al 5% por su valor. Lo que se reciba en dinero o en vales se aplicará a la amortización del capital de la deuda exterior, según la Ley del 20 de abril de 1838.
Ley del 1º de junio de 1844. Deroga las Leyes del 22 de mayo de 1826, la del 9 de abril de 1834, la del 28 de mayo de 1834, la del 19 de marzo de 1838 y la del 13 de mayo de 1841.	Sobre registro de instrumentos públicos y anotación de hipotecas. Reafirma que en cada cantón habrá una oficina de registro de instrumentos públicos y anotación de hipotecas, a cargo de un registrador de instrumentos públicos. Establece los detalles para el proceso y los derechos de registro. No habrá hipoteca especial y expresa si no es constituida por escritura pública, anotada y registrada conforme a la Ley; el objeto es hacer constar para los fines legales los censos y gravámenes que por convención de los contrayentes se constituyan sobre fincas raíces. El anotador de hipotecas dará certificado de libertad del bien y sobre los censos y gravámenes que tenga. La Ley se reglamentó por el Decreto del 1º de oc-

	tubre de 1844, que establece las oficinas de registro en 16 provincias. El registrador lo nombra el Poder Ejecutivo a propuesta de los gobernadores, señala las incompatibilidades del cargo y los emolumentos del mismo.
Decreto Legislativo del 17 de marzo de 1846.	Concede tierras baldías a la parroquia de Camarones.
Ley del 2 de junio de 1847.	Sobre emigración de extranjeros. Autoriza al Poder Ejecutivo para disponer de tres millones de fanegadas de tierras baldías con el objeto de concederlas a nuevos colonos.
Decreto Legislativo del 6 de abril de 1847.	Asigna 1.000 fanegadas de tierras baldías a la escuela de Villa del Rosario de Cúcuta.
Ley del 29 de abril de 1848.	Autoriza al Poder Ejecutivo para que pueda conceder hasta 10 fanegadas de tierras baldías al granadino que las cultive.

Este cuadro y los elaborados sobre normas en este capítulo fueron configurados con base en varias fuentes, a saber: Villegas y Restrepo (sin fecha), Salazar (1948), Aguilera (1962), Memoria de Ministerio de Industrias (1931) y Consejo de Estado (1927).

Disuelta la Gran Colombia, a partir de 1832 empezó la República a convertir en realidad el criterio de colonización mediante dos instrumentos: el arriendo de tierras y la concesión de privilegios. La Ley concedía larga libertad a los provincias en materia de baldíos, lo cual se universalizaba con la Ley de 19 de mayo de 1865, que reconoció la pertenencia a las provincias de los baldíos que la legislación granadina había establecido antes (artículo 175 de la Ley 1ª, parte 2ª, tratado 1 de la Recopilación Granadina, y Leyes y Decretos legislativos posteriores): Antioquia, 60.000 has; Bolívar, 60.000; Boyacá, 169.000; Cauca, 140.000; Cundinamarca, 80.000; Magdalena, 67.000; Santander, 120.000; Panamá, 80.000, y Tolima, 40.000.

La Ley de mayo 19 de 1834, por ejemplo, asignaba a cada Provincia los baldíos que comprendía y que no bajaran de 15.000 has ni excedieran de 25.000 has. "Las Cámaras de Provincia enajenan, arriendan o disponen de estas tierras de la manera que estimen más conveniente, para que sus productos y rendimientos sirvan de fondo a las rentas principales, sin consumir o disminuir el principal" (Salazar, 1948: 260).

La Ley del 17 de septiembre de 1821 sobre los modos de adquirir carta de naturaleza en Colombia había fijado criterios para definir las propiedades de

acuerdo con la permanencia en las tierras según su valor[29]. Dos años después, esa política continuó con la Ley de junio 11 de 1823, que promovió la inmigración de extranjeros europeos y norteamericanos, para lo cual el Ejecutivo podrá disponer de dos hasta tres millones de fanegadas de tierras del Estado, sin conceder a cada familia más de 200 fanegadas. La reserva de baldíos creada antes se aumentó en un millón de fanegadas más, por Decreto de mayo 1º de 1826.

Ejemplos del criterio colonizador entre 1830-1842 son dos Decretos que concedían privilegios a los ciudadanos José María González y Juan Clímaco Ordóñez, para la apertura de un camino desde la ciudad de Girón hasta la desembocadura de la quebrada de Payoa, en el río Sogamoso: se les daban 20 años para cobrar como indemnización 4 reales por toda carga de efectos que se introdujeran o extrajeran por ese camino, una vez terminado (se les daban dos años para ello). También se les daban, a manera de indemnización, 15.000 fanegadas de baldíos, de los que debían repartir 5.000 entre los pobladores (Decreto de la Convención de Estado de la Nueva Granada).

El otro ejemplo es el otorgamiento en propiedad a Tyrell Moore en el cantón de Antioquia de hasta 100.000 fanegadas (en la parte que tenga por conveniente), otorgada el 26 de junio de 1836. Fueron otorgadas por el Senado y la Cámara de Representantes de la Nueva Granada: esas tierras ha de poblarlas con europeos agricultores, fabricantes, artesanos o mineros, si no cumple en un plazo dado pagará al tesoro una multa de 4.000 pesos y perderá de los terrenos concedidos, la parte proporcional al número de pobladores que le falten. Los nuevos pobladores deberán naturalizarse y quedarán exentos del diezmo eclesiástico por 20 años y del alistamiento para el ejército por 12 años.

A partir del 24 de febrero de 1832 se hicieron numerosas concesiones de este tipo (que se venían haciendo desde 1823, mas no en forma sistemática) hasta 1870 aproximadamente, cuando la Ley 97 adjudicó 200.000 has de baldíos a la Empresa del Canal Interoceánico de Panamá. Con ello se cerró, según Salazar, el ciclo colonizador de la República, con el predominio del criterio de la posesión económica que se fortalece desde 1842 (Salazar, 1948: 267).

Entre 1820-1850, en especial en los años cuarenta, hay varias disposiciones que otorgan tierras públicas a pobladores de los caminos nacionales y de nuevos pueblos, o en los distritos.

29 Por ejemplo, el que adquiriera tierra cuyo valor libre alcance a $1.000 necesitará de dos años de residencia continua para obtener carta de naturaleza; el de $6.000 o más no necesita de residencia alguna.

Existe una serie de Leyes y Decretos Legislativos que otorgaban baldíos a los pobladores que se ubicaran al lado de los caminos nacionales, así que las concesiones por la construcción de obras públicas iba acompañada casi siempre del otorgamiento de tierras a pobladores pequeños establecidos a la orilla o cerca de los caminos. La Ley del 7 de mayo de 1845 sobre caminos nacionales señalaba el límite de fanegadas que se entregaban: unas veces eran 100 fanegadas; otras, 60, 20, 12 ó 10, según el caso y la época, con la obligación de cultivarlas y permanecer en el lugar asignado. Algunas veces no se especificaban las extensiones, como en la Ley del 6 de junio de 1835, que concedía baldíos a los habitantes de la Provincia de Casanare que no tuvieren terrenos propios.

No siempre los pobladores cumplían las condiciones impuestas. Así lo da a entender el Decreto legislativo del 17 de febrero de 1857, que prorrogaba hasta el 31 de diciembre de 1860 el plazo concedido por el Decreto del 23 de abril de 1849 a los pobladores de tierras baldías, para que establecieran casa y labranza.

Cada concesión de baldíos llevaba cláusulas de caducidad o reversión para el caso de no cumplimiento de lo pactado. Estos principios fueron ratificados por la jurisprudencia de la Corte del 19 de agosto de 1898 y del 13 de febrero de 1899 donde se ratificaba que la adjudicación de baldíos era un contrato del cual se derivaban derechos y obligaciones recíprocas. Desde 1823 muchos contratos caducaron y las tierras revirtieron al Estado. Un ejemplo es el Decreto del 26 de septiembre de 1833, del General Francisco de Paula Santander, donde se señalaba que habían caducado 24 contratos sobre concesión de baldíos, lo cual significaba que volvieran al patrimonio de la nación 2.500.000 has de tierras (Salazar, 1948: 268).

2.3. Pago de deuda pública

Una de las modalidades de apropiación territorial fue la realizada a través de los empréstitos ingleses cuando muchos extranjeros obtuvieron ventaja para adquirir tierras en grandes cantidades por poco precio. El Congreso de 1823 expidió una Ley mediante la cual se autorizaba la distribución de 3.000.000 de fanegadas con el objeto de promover la inmigración, pero las compañías que se crearon para ello fracasaron, por falta de inmigrantes; ello no descarta que hubieran aprovechado la oportunidad para obtener tierras.

Como el valor de la tierra era muy bajo se requería enajenar grandes cantidades de tierras para pagar la deuda externa pública. A los acreedores ingle-

ses, dicen Villegas y Restrepo, no les seducía mucho la idea de recibir tierras que no tenían mucho valor, eran selvas sin importancia económica en ese entonces, y además presentaban grandes dificultades para explotarlas. Por esa razón, dicen los autores, los tenedores externos de bonos nunca compraron una mayor porción de baldíos en Colombia (Villegas y Restrepo).

El sueño de los gobernantes durante todo el siglo XIX fue pagar la inmensa deuda externa, lo que llevó a presentar proyectos como el de creación de una lotería de tierras baldías para pagar una deuda que en 1854 ascendía a 42 millones de pesos (6.721.000 libras esterlinas), un monto considerable si se consideraba la penuria fiscal de la nación. El proyecto establecía la entrega de baldíos por vales de deuda externa, sus intereses y dinero; la administración de la lotería la haría la firma inglesa de los señores Baring, de Londres, en calidad de agentes fiscales, con una comisión del 2%, pagadera en lotes (Villegas y Restrepo: 4-5)[30].

En esa dirección narran Villegas y Restrepo que en 1855 se firmó un contrato entre el Secretario de Hacienda José María Plata y el señor Stevenson Bushnan, apoderado de la Compañía Sainte Rosé, de Francia, mediante el que se venden 30 millones de has, por $25 millones ($0,87 por ha). En vales de deuda exterior activa se le regalaban a la compañía 60.000 has por comisión. Ello equivalía, dicen los autores, a vender una tercera parte del territorio granadino, vender todo el país, pues incluía los recursos minerales del subsuelo, aguas, bosques, etc. Aníbal Galindo atacó duramente este contrato, lo mismo que José María Samper. "Este contrato, que hoy nos parece simplemente la locura, es la consecuencia lógica de la política llevada a cabo por estadistas que carecen de una visión profunda del futuro del país" (Villegas y Restrepo: 7). El grupo antioqueño encabezado por Emiliano Restrepo también criticó el contrato Sainte Rose. En 1860, el Presidente Mariano Ospina Rodríguez informó que las 640.000 has que le habían regalado a esa compañía las estaban vendiendo a precios irrisorios en los mercados europeos.

Fracasado este proyecto se buscó entonces vender baldíos para amortizar la deuda nacional. El poco éxito que tuvo la venta de baldíos por vales de deuda externa hizo que en 1836 empezara a insistirse en la promoción de la inmigración extranjera.

30 El fondo de esta lotería tendría dos millones de fanegadas, con valores por unidad de 20 fanegadas; eran 100.000 lotes a razón de 10 libras esterlinas, para un total de un millón de libras. Para ello se calcularon, con base en Codazzi, los baldíos que tenían las provincias y que sumaban 8.474.605 fanegadas en las 11 provincias recorridas por Codazzi y la Comisión Corográfica. Los cinco primeros premios eran cinco lotes de 5.000 fanegadas cada uno (Villegas y Restrepo).

Esa política de solución de la deuda externa perfila la aspiración de usar lo más abundante que tenía el Estado (baldíos), a tiempo que se pretendía mantener la soberanía sobre esos territorios (Ley del 20 de abril de 1838). El arreglo hecho en 1861 en París con los tenedores de bonos Hispano-Americanos implicó para el Estado destinar 1.614.858 hectáreas para el pago de la deuda e hipotecar con letras 3 millones de has para su amortización.

La prioridad del pago de la deuda externa estuvo presente durante todo el siglo XIX. El código Fiscal de 1873 dejó claro que las tierras baldías eran aplicables primero al pago de la deuda pública; segundo, a concesiones a nuevos pobladores, y tercero, a compensación y auxilio a las empresas para la apertura de vías de comunicación. Fueron varios los arreglos y convenios realizados por los gobiernos para pagar la deuda, y se llegó a crear una compañía de fomento en los setenta, para estimular el interés de los europeos por los terrenos baldíos y la inmigración de extranjeros para su laboreo.

Cuadro 2.2. Baldíos entregados entre 1821-1850
Fanegadas

Entregadas por inmigración y poblamiento	Entregadas como parte del pago de obras públicas o como estímulo a concesiones
1823 - 510.000	SD
1826 - 100.000	SD
1832 - 500.000	27.000
1833 - SD	2.000
1834 - 620.000	20.000
1835 - 191.000	25.000
1836 - 109.215	137.000
1837 - 15.000	25.000
1838 - 14.000	25.000
1839 - 14.000	50.000
1840 - 17.000	SD
1841 - SD	600
1842 - SD	16.000
1843 - SD	63.000
1844 - 12.000	SD
1845 - SD	SD
1846 - SD	25.000

1847 - 3.000.000	150.000
1848 - SD	SD
1849 - 74.050	SD
1850 - 150.000	105.000

Fuente: Elaborado a partir de Villegas y Restrepo (sin fecha), Salazar (1948), Aguilera (1962), Memoria de Ministerio de Industrias (1931) y Consejo de Estado (1927).

La primera columna del Cuadro 2.2 refleja la entrega de baldíos, especialmente para el establecimiento de nuevas poblaciones. En los datos de 1849 y 1850 hay tierras para militares y el Monte Pío Militar mezcladas con el establecimiento de familias. Las mayores dotaciones en extensión se destinaron al fomento de la inmigración externa (años 1823, 1826, 1832, 1836 y 1847) en relación con el poblamiento interno. Estos datos deben tomarse con cuidado, pues es claro que los tres millones de hectáreas destinadas a la inmigración externa en 1847 no se entregaron totalmente a extranjeros, pues estos no aparecieron para disfrutar de tan suculenta oferta. La columna dos del Cuadro indica que al lado de las concesiones por lo general estaba el compromiso de la compañía de entregar a los pobladores que se establecieran al lado o cerca de los caminos y vías, determinado número de fanegadas.

2.4. Baldíos, Colonización interior e inmigrantes extranjeros

El intento por traer inmigrantes a colonizar tierras, utilizando para ello los baldíos, fue una política propuesta desde las dos primeras décadas del siglo XIX y perduró hasta comienzos del siglo XX. Esta política, sin embargo, no dio los resultados esperados, pues eran muchas las dificultades para que los extranjeros se animaran a venir. La primera Ley que la promovió se expidió en junio 11 de 1823, cuando se autorizó a disponer de 3 millones de fanegadas para tal fin, aumentadas en un millón en 1826; se podían conceder gratuitamente hasta 200 fanegadas por familia, buscando que fueran labradores y artesanos. En 1831 ya se anotaba que los fines no se habían obtenido y casi todas las tierras destinadas a ello habían retornado al Estado.

Como se señaló antes, en 1826 fueron otorgadas a tres ingleses 200.000 fanegadas para que las dieran a familias extranjeras. Y en 1836 se hizo el intento en grande en Antioquia, con la concesión a Tyrell Moore de 100.000 fanegadas para poblarlas con europeos, agricultores, fabricantes, artesanos o mineros. A los potenciales pobladores se los eximía del impuesto de diezmo

por 20 años y del servicio militar por 12 años. Moore se comprometió a traer por lo menos 1.000 inmigrantes (Villegas y Restrepo: 22). Se preveía que a los colonos asentados en las tierras concedidas y sin títulos se los declararía propietarios.

Ya para 1842 se constataba el fracaso de la política de colonización con inmigrantes extranjeros y se indicaba que las causas eran: la inseguridad provocada por las guerras internas al crearse la República, los factores climáticos, lo alejado que estaban las regiones de los centros administrativos y la zona costera (alrededor de Cartagena) estaba en decadencia por la guerra de independencia. Ello hizo que la Ley de junio 2 de 1847 cambiara las reglamentaciones buscando atraer, además, a indios y coolíes chinos como peones. La tierra entregada a cada inmigrante se reducía a 10 fanegadas y se preveía pagarles los gastos de venida y asentamiento inicial. Además, se concedían exenciones de aduana, diezmos y servicio militar. El Decreto reglamentario de septiembre 10 de 1847 alienta a los diplomáticos y los cónsules de la República a estimular la migración, pero dándoles preferencia a los que tuvieran medios pecuniarios. También se prevé la creación de sociedades nacionales para el fomento de la inmigración.

El fracaso de la inmigración extranjera generó un viraje de la política hacia el fomento de la colonización interior. En 1832 se dispuso entregar 500.000 fanegadas en Casanare a colombianos o extranjeros que quisieran poblarlas y cultivarlas. Y la Ley de mayo 6 de 1834 autorizó la entrega de tierras baldías a quienes desearan trabajarlas y fundar poblaciones, asignando hasta 60 fanegadas por familia. Varias Leyes y disposiciones de la época entregaron baldíos para creación de asentamientos. La Ley del 17 de junio de 1844 concedió baldíos a eventuales pobladores de Casanare elevando a 100 fanegadas la tierra adjudicable por familia (Villegas y Restrepo: 24), se fijó un año para el establecimiento de las familias, y quien abandonara el terreno por más de 3 años podía perder el derecho otorgado.

En 1844 se ofrecieron tierras a los interesados en poblar las regiones por donde pasaran los caminos nacionales; se otorgaban hasta 10 fanegadas por familia, con la condición de poblarlas y cultivarlas. Esta política, según Villegas, tampoco dio los frutos esperados y la mayoría de los baldíos hacia 1850 permanecían sin cultivar ni poblar. Las guerras internas, la falta de vías de comunicación, la decadencia económica y el poblamiento disperso en las mesetas hacían sólo viable una agricultura de subsistencia para las necesidades de núcleos aislados. Los colonos trataban de ubicarse lo más cerca posible de

los centros de actividad económica, pero estas tierras eran adjudicadas a los militares, se vendían por pago de deuda pública y se daban en concesiones a comerciantes y compañías nacionales y extranjeras. El acaparamiento y la especulación con los baldíos lo estimulaba la pronta valorización de las tierras, lo cual hacía que los enfrentamientos entre colonos y adjudicatarios fueran frecuentes.

Se había buscado en principio el poblamiento sólo con hombres de empresa, capitalistas, con recursos para poder montar una explotación. Un lenta y persistente presión de los pequeños colonos hizo que en 1848 (abril 29) se autorizara al Ejecutivo para entregar hasta 10 fanegadas de baldíos al granadino que las hubiere cultivado (Villegas y Restrepo: 26). En los cincuenta continuó fomentándose la colonización en varias regiones entregando tierras a familias. En este contexto empezaron a surgir preocupaciones sobre los litigios y conflictos, ante la falta de delimitación clara de los baldíos, la carencia de un catastro y de procesos de agrimensura.

2.5. Obras públicas y baldíos

Para la construcción de obras, como caminos, puentes, construcción de canales y otras, el Estado entregaba baldíos como parte de pago a las compañías constructoras. Esta entrega se hacía con algunas condiciones, como la de que los concesionarios otorgaran parte de las tierras a los pobladores y la construcción de poblados.

La Ley del 7 de mayo de 1845, sobre construcción de caminos nacionales, autorizó al gobierno para conceder en propiedad a las empresas constructoras hasta 8.000 fanegadas de baldíos por cada legua de camino o canal construido. Además, autorizaba la contratación de 100 obreros prácticos en la construcción venidos del exterior, con pago definido y la entrega de tierras a cada uno a razón de 40 fanegadas, si fueren solteros, y 10 más por cada individuo de familia propia (Villegas y Restrepo: 27).

Villegas y Restrepo señalan que en algunas ocasiones se constituían compañías para construir caminos y al tiempo explotar tierras en agricultura. Un ejemplo es el caso de la Compañía de Agricultura y Comercio del Opón, constituida en 1837, y a la cual se le concedían 15.000 fanegadas, con condiciones que nunca se cumplieron. Por ejemplo, las de establecer en las márgenes del nuevo camino por lo menos cinco casas pobladas con sus correspondientes dehesas; construir en el sitio que se designe para la fundación del primer distrito

parroquial una iglesia, una casa cural, una cárcel y edificar tres casas más, que donará a otras tantas familias pobres con algunos animales domésticos. Además se le exigía que tuviera en el puerto de Opón, el día en que hubiera terminado el camino en construcción, tres embarcaciones de a 20 cargas por lo menos cada una, para emplearlas con regularidad en la navegación del río. Se obligaba a cultivar en las tierras adjudicadas, productos alimenticios para el mantenimiento de los habitantes y transeúntes (Memoria de Industrias, 1931: tomo IV).

Entre 1832 y 1850, según la Memoria de Industrias de 1931, se concedieron 654.600 fanegadas a cambio de obras públicas, unas adjudicadas como títulos de concesión; otras, por documentos de deuda pública y bajo diversas condiciones, según el caso. Entre esas concesiones sobresalen las de la construcción del ferrocarril de Panamá, por 150.000 fanegadas; la de comunicación interoceánica del Istmo de Panamá, por 72.000 fanegadas, y la construcción del camino carretero Cali-Buenaventura, por 60.000 fanegadas; las otorgadas al General Tomás Cipriano de Mosquera, por 128.000 hectáreas, y al General Obando, por 50.000. Algunos militares de alto rango acumularon tierras no sólo haciendo el rol de empresarios de las obras públicas, sino mediante el pago de servicios por participación en las guerras.

A veces las concesiones eran de gran liberalidad y no definían límites, como en el caso del otorgamiento de tierras a la compañía que hiciera la apertura de un canal interoceánico en la Provincia del Chocó, caso en el cual se daban “los baldíos necesarios para la excavación y 64.000 hectáreas más en las provincias que la compañía eligiere” (Decreto Legislativo de 28 de abril de 1855).

Cuadro 2.3, Muestra de normas referidas a obras públicas

Ley del 26 de mayo de 1834.	Se concede al contratista que construya un camino de herradura por la montaña del Quindío hasta 25.000 fanegadas de baldíos.
Decreto Legislativo del 30 de mayo de 1836.	Autoriza al Ejecutivo a conceder hasta 10.000 fanegadas a cualquier persona que se comprometa a abrir un camino de herradura entre el Cantón de Alange y el Atlántico (Territorio Bocas del Toro).
Decreto Legislativo del 6 de junio de 1836.	Se conceden hasta 72.000 fanegadas de tierras baldías al empresario o empresarios para la comunicación intermarina por el Istmo de Panamá.

Decreto Legislativo del 11 de junio de 1839.	Se conceden 10.000 fanegadas de baldíos al Concejo Municipal de Salazar, para la mejora de un camino.
Decreto Legislativo del 27 de mayo de 1842.	Se asignan 12 fanegadas de tierras baldías a cada uno de los individuos a cuyo cargo estuviera el cuidado de los tambos o posadas para el servicio de los transeúntes en el proceso de mejora del camino del Quindío.
Decreto legislativo del 29 de mayo de 1842.	Asignó 6.000 fanegadas de baldíos por vía de auxilio para la apertura del Canal de Remolino en la Provincia de Santa Marta.
Decreto Legislativo del 16 de junio de 1842.	Concedió el derecho de hasta 25.000 fanegadas de baldíos a la compañía que construyera y perfeccionara el camino de Chucurí, a orillas del camino o en las márgenes de los ríos.
Ley del 7 de mayo de 1845.	Sobre caminos nacionales. Se autorizó al Poder Ejecutivo para conceder hasta 69 fanegadas de tierras baldías a la orilla o cerca de dichos caminos, a cada una de las familias que se establecieren en las partes despobladas de los mismos, siempre que se obligaran a cultivarlas y a permanecer en el lugar asignado.
Decreto Legislativo del 8 de junio de 1847.	Se hacen concesiones de baldíos a la compañía que construya un ferrocarril en el Istmo de Panamá.
Ley del 30 de mayo de 1850.	Concede 25.000 fanegadas de baldíos al doctor Manuel María Zaldúa como privilegio para abrir un camino.
Ley del 1º de junio de 1850.	Concede a la compañía que construya el camino carretero en las Provincias de Barbacoas, Buenaventura, Chocó y Popayán 60.000 fanegadas de baldíos.
Ley del 19 de mayo de 1851.	Concede al General José María Obando 50.000 fanegadas de tierras baldías como privilegio para abrir un camino entre la Provincia de Popayán y la Costa del Pacífico.
Ley del 18 de mayo de 1851.	Se concedieron 35.000 fanegadas de baldíos para auxilios y fomento de ciertos caminos.

Decreto Legislativo del 18 de junio de 1851.	Se conceden 50.000 fanegadas de baldíos y derecho a 10.000 más a la compañía que abra un canal entre el Atlántico y el Pacífico. Y se conceden 50.000 fanegadas a la compañía que una las aguas de los ríos Atrato y San Juan.
Ley del 12 de abril de 1854.	Se concedieron al General Tomás Cipriano de Mosquera 128.000 hectáreas de tierras baldías como auxilio para la empresa de un camino carretero de Cali a Buenaventura.
Decreto Legislativo del 21 de octubre de 1854.	Se concede un auxilio a la Provincia de Ocaña para la apertura de un camino por 14.000 hectáreas de baldíos y a cada familia que se estableciera en el camino de Catatumbo, doce hectáreas.
Decreto Legislativo del 6 de diciembre de 1854.	Se conceden 16.000 hectáreas para la construcción de un camino en la Provincia de Antioquia y hasta 12 hectáreas a cada una de las familias que se establecieren a la orilla del camino.
Ley del 16 de abril de 1855.	Concede 16.000 hectáreas para la apertura de un camino de Santa Marta a Valledupar.
Decreto legislativo del 28 de abril de 1855.	Concede a la compañía de la apertura de un canal interoceánico en la Provincia del Chocó los baldíos necesarios para la excavación y 64.000 hectáreas más en las provincias que la compañía eligiere (Véase la liberalidad de la concesión).
Decreto Legislativo del 30 de abril de 1855.	Concede 16.000 hectáreas como auxilio para abrir un camino de Riohacha a Maracaibo.
Ley del 30 de abril de 1855.	Autorizó la donación de baldíos para caminos públicos.

Fuente: Villegas y Restrepo (sin fecha), Salazar (1948), Aguilera (1962), Memoria de Ministerio de Industrias (1931) y Consejo de Estado (1927).

2.6. Baldíos por servicios militares

En la independencia, muchos españoles tuvieron que huir y perdieron sus tierras por expropiación. Los beneficiados de esta situación fueron indudablemente antiguos terratenientes, militares republicanos, que recibieron tierras en pago por sus servicios a la causa, y comerciantes, terratenientes y militares que acapararon tierras a través bonos de la deuda pública. El Congreso de

Angostura (1819) premió mediante una Ley a los militares dándoles propiedades en una escala que iba desde $500 para los soldados rasos hasta $2.500 para un general en jefe. Pero en la práctica los soldados no accedieron a la tierra, vendieron a bajos precios sus derechos, facilitando la concentración de la propiedad en manos de comerciantes y terratenientes[31] (Tirado, 1971: 130). Operó así un mercado de bonos depreciados, convertidos luego en tierras.

La Ley del 29 de septiembre de 1821 repartía bienes raíces en compensación a los que participaron en la guerra de independencia, hacía el reparto según el rango militar. Manuel Murillo Toro calculó en 1851 que se habían entregado en recompensa a militares de la guerra de independencia haberes por valor de $4.389.400. El número de fanegadas entregadas era de 3.192.291. Villegas calcula que fueron cerca de 4,5 millones de fanegadas las que pasaron al dominio privado por este sistema (Villegas y Restrepo: 15). Los oficiales de más alto rango y quienes tenían influencias políticas fueron los mayores beneficiados con esta política[32].

Esta política de entregar baldíos a los patriotas de la independencia se mantuvo hasta mediados del siglo. En 1844, por ejemplo, se destinaron 100.000 fanegadas para recompensas militares, adjudicándose hasta 2.500 fanegadas a cada militar, según indica Villegas. La Ley del 1º de junio de 1850 autorizó distribuir 50.000 fanegadas entre militares que no hubieren sido favorecidos con los baldíos en años anteriores. También preveía entregar posteriormente 100.000 fanegadas más de baldíos para el Monte Pío Militar, para que se distribuyera por mitades entre el interior y la costa Atlántica.

Cuadro 2.4, Normas sobre entrega de baldíos a militares

Ley del 29 de septiembre de 1821.	Se asignan baldíos como pago de servicios a los que sirvieron a la República en la guerra de independencia, si no alcanzaban los bienes confiscados a los partidarios del régimen español.
Ley del 29 de octubre de 1821.	Disponer pagar a quienes sirvieron a la República desde 1816-1819 con los bienes raíces confiscados a los particulares del régimen español y, en caso de no ser suficiente, la Ley ordenaba completar los pagos con la asignación de baldíos.

31 También los militares de mayor rango compraban a los soldados sus derechos a tierra a cómodos precios, aumentando así la acumulación de tierras en pocas manos.

32 El botín de reparto de tierras a los militares se aumentó en 1824, cuando se dispuso confiscar todos los bienes a los súbditos del rey de España. Algunos líderes patriotas se enriquecieron de un momento a otro.

Decreto de junio 1 de 1844, reformado por el Decreto del 2 de junio de 1846 y la Ley del 29 de mayo de 1849, que lo amplía, igual que la Ley del 16 de junio de 1853 y la del 22 de mayo de 1858.	Se aplicarán hasta 100.000 fanegadas de tierras baldías para recompensar extraordinariamente a los militares que se hallen inútiles por consecuencia del servicio, siempre que hayan hecho con honor, a lo menos, dos campañas en la guerra de independencia y hallándose en ella en dos o más acciones de guerra. A ninguno podrá dársele más de 2.500 fanegadas y, de cargo del interesado, acreditar que son baldías y los costos de mensura y demás necesarios para hacerse a la posesión.
Decreto Legislativo del 2 de junio de 1846. Deroga el Decreto ejecutivo del 27 de junio de 1844, que asigna baldíos a militares.	En ejecución del Decreto de junio 2, establece que por la secretaría de guerra resolverá el Poder Ejecutivo las solicitudes de militares que reclaman esta recompensa, declarándoles el derecho que pueden tener a ellas y las fanegadas de tierras que debe asignárseles.
Ley del 1º de junio de 1850, adicional a la Ley 29 de mayo de 1849 por la cual se ampliaron las disposiciones del Decreto Legislativo del 2 de junio de 1846.	Aplica 50.000 fanegadas de tierras baldías para ciertos militares.
Ley del 11 de junio de 1850.	Adicional a la de Montepío Militar, por la cual se concedieron 100.000 fanegadas de tierras baldías, la mitad en las provincias de la Costa y el resto en el interior.
Ley del 27 de mayo de 1852.	Autoriza al Ejecutivo para disponer de 16.000 fanegadas de baldíos a favor de algunos servidores de la patria.
Decreto del 16 de junio de 1853.	Se autoriza al Ejecutivo para que disponga hasta de 50.000 fanegadas de tierras baldías en beneficio de militares que no han obtenido el número completo de las que les corresponde y de los demás que no hayan recibido esa recompensa. Las tierras baldías que correspondan a militares muertos se adjudicarán a sus herederos legítimos y, en defecto de ellos, a sus viudas. Si son ascendidos en cargos no tienen derecho por ello a más tierras. El Decreto del 17 de junio aclara el del 16 de junio.
Ley del 22 de mayo de 1857.	Facultó al Poder Ejecutivo para disponer de baldíos en poder de ciertos militares.
Ley del 22 de mayo de 1857.	Facultó al Poder Ejecutivo para disponer de tierras baldías en poder de ciertos militares.

Decreto Legislativo del 21 de abril de 1859.	Concedió 1.000 hectáreas de tierras baldías a la viuda e hijos del Coronel Gregorio Forero.

Fuente: Villegas y Restrepo (sin fecha), Salazar (1948), Aguilera (1962), Memoria de Ministerio de Industrias (1931) y Consejo de Estado (1927).

Los privilegios a militares eran notorios cuando ellos asumían posiciones de altos mandos en los gobiernos o cuando ascendían algunos generales a la Presidencia de la República. El caso de Obando (Decreto del 16 de junio de 1853) y el de Mosquera son ilustrativos. Además, algunas normas obedecían a los reclamos militares de que las tierras autorizadas no alcanzaban para repartirlas entre todos lo que tenían derecho a ellas. Las viudas de militares gozaban de los derechos sobre tierras de los difuntos. Esta política se mantuvo hasta entrado el siglo XX, una vez terminadas las guerras civiles. De otra parte, la solicitud de tierras que hacían los militares las resolvía la Secretaría de Guerra, que la manejaban altos mandos (Decreto de julio 1º de 1846). Había una situación de juez y parte que facilitaba el reparto de privilegios. Otros altos oficiales se dedicaron a recolectar bonos entre sus tropas cobrando luego al Estado en propiedades, con lo cual acumularon en tierras.

2.7. La tierra y las reformas liberales de mediados del siglo

Las estructuras coloniales sufrieron un fuerte embate en 1850, cuando artesanos y comerciantes unidos contra los latifundistas sacudieron los pilares de la propiedad territorial. Algunas cargas que recaían en la propiedad, como los diezmos y los censos, fueron liquidados, así como la esclavitud, además de los resguardos y ejidos. Desde 1824 se había suprimido el mayorazgo, que permitía que los bienes inmuebles pasaran indivisos del padre al hijo mayor, obstaculizando la libre enajenación de ellos. Los diezmos eran una contribución de carácter eclesiástico que pesaba sobre todos los agricultores, los recaudaba y percibía el Estado en virtud del patronato eclesiástico heredado por la República. A su vez, el censo era un carga patrimonial que gravitaba sobre las propiedades territoriales urbanas y artísticas; los edificios también podían gravarse (Nieto Arteta, 1962). La eliminación del censo por la Ley 30 de 1850 no hizo sino beneficiar a los terratenientes.

La eliminación de la esclavitud afectó las haciendas latifundistas de ganado y labranza de la Costa Atlántica, del Cauca y del Valle, y los trapiches productores de miel, panela y azúcar del oriente colombiano. Hacia 1821 se

estimaba que había en la Gran Colombia unos 90.000 esclavos. Cuando se produjo la abolición definitiva de la esclavitud (21 de mayo de 1851) había en la Nueva Granada 16.468 esclavos (Jaramillo, 1968). Para el siglo XIX la esclavitud se había hecho antieconómica.

Manuel Murillo Toro, como Secretario de Hacienda, presentó en 1851 un proyecto de Ley sobre tierras baldías que buscaba ponerle límites a la entrega generosa y desordenada de tierras públicas, con miras a reorientar la política de baldíos. Indicaba que se había ido demasiado lejos al enajenar, según él, 16 millones de fanegadas hasta el momento. Toro propuso entregar sólo la cantidad de tierra que se pudiera cultivar para proporcionar cómodamente la subsistencia de la familia, e indicaba que si a los cinco años no se habían cultivado debían revertirse al Estado (Toro, 1851).

Toro fue en ese momento uno de los más severos críticos de la política de baldíos en el siglo XIX, aunque posteriormente, cuando asumió por dos veces la presidencia de la República, practicó la política contraria, como indica Villegas, permitiendo grandes enajenaciones de tierras y acomodándose a los voraces intereses de latifundistas y comerciantes. Toro anotaba en 1851 lo que serían las consecuencias de una política generosa de baldíos, del *laissez faire*, y lo que configuraba una sociedad con grandes desigualdades. Su proyecto no fue aprobado. La siguiente cita no deja dudas sobre las discusiones que ya empezaba a generar la política de baldíos.

> Quítase por este medio toda base aristocrática a los círculos que más tarde pueden crearse para gozar solos de los beneficios de la sociedad, previniéndose a tiempo las catástrofes o conflictos sociales a que andando el tiempo den lugar esas Leyes que consagran la existencia de grandes fortunas en medio de la penuria general de los asociados; de esas Leyes que no han provisto a la subsistencia segura de la mayoría trabajadora y sufrida, y las han entregado indolentemente a la despiadada codicia de los más fuertes, de los más ventajosamente situados para sacar provecho del dejar hacer, del dejar pasar, de lo que se ha llamado la concurrencia libre, cuando ya unos pocos se habían adueñado del teatro en que debe representarse la farsa de la libertad industrial [...] Hasta ahora no ha habido sino un derroche escandaloso de este gran fondo de riqueza: se han prodigado las concesiones de terrenos, y se han vendido al más bajo precio, hasta la real la fanegada (Villegas y Restrepo: 30).

Estas reformas anticoloniales de los cincuenta no significaron cambios en la política de baldíos y de colonización. Sólo en los años setenta se introdujeron algunos ajustes significativos, especialmente con la Ley 61 de 1874,

que adicionó el Título X del Código Fiscal de 1873 y dispuso proteger a los pobladores y cultivadores de baldíos.

El Cuadro 2.5 muestra que la política de otorgamiento de tierras y de apropiación privada no cambió en los cincuenta, pues confirma su continuidad desde los años veinte. Si este Cuadro se complementa con el de los militares y obras públicas es fácil reafirmar lo dicho.

Cuadro 2.5, Otras disposiciones en los años cincuenta

Ley del 22 de junio de 1850.	Se autoriza al Poder Ejecutivo para adjudicar de quince a veinticinco mil fanegadas de baldíos a cada uno de los cantones creados por esa Ley (San Andrés, el Darién y San Martín) y hasta 60 fanegadas dentro de los límites de los Cantones a cada una de las familias que se hallaren establecidas o que se establecieren en ellos.
Decreto Legislativo del 30 de abril de 1852.	Concede al Cantón del Cocuy 2.000 fanegadas de baldíos.
Decreto Legislativo del 21 de abril de 1853.	Asigna 10.000 fanegadas de tierras baldías al Colegio de Rionegro.
Ley del 1º de junio de 1853.	Concede 25.000 fanegadas de tierras baldías a cada Provincia.
Ley del 20 de junio de 1853.	El Poder Ejecutivo podrá destinar a la amortización que se haga de la deuda extranjera las fincas raíces, minas de metales y piedras preciosas de propiedad nacional, tierras baldías y los créditos activos de la república en el exterior.
Decreto del 29 de noviembre de 1853.	Reglamenta la enajenación y arrendamiento de tierras baldías.
Decreto del 20 de junio de 1855.	Crea el protocolo y registro de documentos de adjudicación de baldíos. Las adjudicaciones hechas antes del 29 de septiembre de 153 se comprueban con certificado expedido por la autoridad que efectuó la adjudicación; ninguna se tendrá como válida si no consta que ha sido aprobada por el Poder Ejecutivo directamente. Las adjudicaciones de 1853 en adelante se comprobarán con un certificado expedido por el gobernador.

Año 1855. Acto adicional a la Constitución del 27 de febrero, que creó el Estado de Panamá.	Se ceden al Estado de Panamá 150.000 hectáreas de tierras baldías de las que existieran dentro de sus límites.
Decreto del 20 de agosto de 1856.	Sobre enajenación y arriendo de baldíos. Reúne las normas existentes y deroga todas las que sean contrarias al presente Decreto. Le corresponde al departamento de hacienda la administración del ramo de baldíos y llevará un registro de las concesiones que se decreten. Se definen competencias respecto a la declaración de derechos a obtener tierras baldías, entre la secretaría de gobierno, la secretaría de relaciones exteriores, la secretaría de guerra. Las concesiones hechas hasta ahora deberán ser convertidas en títulos en debida forma en el término de seis meses. Se fijan los procedimientos para obtener el título de la tierra
	otorgada. Se ratifica el principio de que la República no garantiza la calidad de baldíos de los terrenos que adjudica en virtud de títulos de concesión. Establece normas para la venta en pública subasta de las tierras baldías que se denuncien. Los que quieran tomar en arriendo baldíos concurrirán ante el gobernador con cinco testigos que acrediten la calidad de baldíos de los terrenos y expresando sus linderos. Las adjudicaciones hechas antes del Decreto del 29 de septiembre de 1853 se comprobarán con un certificado expedido por la autoridad que hiciera la adjudicación. Ninguna adjudicación se tendrá como válida si no consta que ha sido aprobada por el Poder Ejecutivo. Se exceptúa de la formalidad de levantar plano topográfico a cultivadores, inmigrantes y pobladores por una cantidad menos de 10 hectáreas.
Ley del 15 de mayo de 1857.	Autoriza al Ejecutivo a vender todos los baldíos de Panamá, con la condición de que la negociación no podría llevarse a efecto sin la aprobación posterior del Congreso. El Congreso a su turno sólo podría aprobarla si amortizaba el total de la deuda externa.
Ley del 2 de junio de 1857.	Declara que los terrenos sin dueño que estén por fuera de las poblaciones son baldíos.

Decreto Legislativo del 17 de febrero de 1857.	Prorrogó hasta el 31 de diciembre de 1860 el plazo concedido por el Decreto del 23 de abril de 1849 a los pobladores de tierras baldías para que pongan casa y labranza.
Ley del 1 de mayo de 1859, adiciona la Ley del 26 de junio de 1858.	Autoriza al Ejecutivo para renegociar la deuda, reduciendo los intereses hasta el 3%. Para este efecto podrá disponer hasta de 5 millones de hectáreas. Con base en esa autorización, el 25 de marzo de 1861 se hace convenio con el Comité de Tenedores de bonos Hispano Americanos y se asignan 1.614.858 has de baldíos, y además se hipotecaron con letras 3 millones de has, para amortización de la deuda.
Ley del 11 de mayo de 1859.	Creó agrimensores oficiales para medir y levantar planos de las tierras baldías de la República.

Fuente: Villegas y Restrepo (sin fecha), Salazar (1948), Aguilera (1962), Memoria de Ministerio de Industrias (1931) y Consejo de Estado (1927).

En la segunda mitad del siglo XIX, la introducción de los criterios federalistas contribuyó a la confusión sobre la asignación de baldíos. En junio de 1853 se autorizó ceder a cada provincia hasta 25.000 fanegadas de terrenos baldíos para que a su vez los asignaran dentro de los criterios existentes. La reglamentación se volvió entonces caótica,

> Porque la administración de baldíos corresponde al Departamento de Hacienda, pero la declaración del derecho a una concesión la hace la Secretaría de Estado. Los derechos de baldíos de las provincias, distritos parroquiales, colegios, corresponden a la Secretaría de Gobierno; a su turno, a la Secretaría de Relaciones Exteriores se adscribe lo concerniente a nuevas poblaciones, a vecinos de territorios agraciados por Leyes especiales, a cultivadores, a los que tengan opción por título de recompensa, a los contratistas de obras públicas, a los inmigrados y compañías de inmigración. Finalmente a la Secretaría de Guerra le corresponde la adjudicación de baldíos del Montepío Militar (Villegas y Restrepo: 32-33).

Esta caótica situación institucional hacía más evidente la necesidad de disponer de un catastro nacional centralizado, sobre lo cual hubo en la época manifestaciones a favor, sin que ello se concretara. Sólo hasta mediados del siglo XX el país vino a disponer de oficinas de catastro más o menos organizadas. Durante siglo y medio el país no tuvo idea de la situación real de los baldíos entregados, su uso, distribución, legalidad, etc., exceptuándose quizás el inventario realizado por el ministro de Industrias Francisco José Chaux

durante el gobierno de Olaya Herrera, en cumplimiento del Decreto 1300, de julio 18 de 1928, que ordenaba a los inspectores de bosques y baldíos realizar una especie de censo sobre esos bienes. Estas carencias no dejaron de ser funcionales a la feria de los baldíos.

Poco efecto tuvo el Decreto de junio 20 de 1855, que creó el protocolo y registro de documentos de adjudicación de tierras baldías; un intento de conocer hasta dónde se había llegado en la entrega de las tierras públicas. Sin embargo, el Decreto mantuvo la confusión sobre las funciones de las entidades y dio seis meses para convertir las concesiones en títulos, pero ello se fue dilatando con el tiempo. Este Decreto confirmó una norma enunciada desde la colonia: el Estado no garantiza la calidad de baldíos de los terrenos que adjudica a virtud de títulos de concesión, pues como no tenía un catastro le era muy difícil saber qué concesiones había otorgado. Ello fue una fuente permanente de litigios que, como dice la Memoria de Industrias de 1931, "fertilizan la proliferación de tinterillos y esterilizan la tierra".

En la memoria de Hacienda de 1858 se indicaba que eran pocos los baldíos destinados para el cultivo o para la apertura de vías. La mayor parte eran objeto de cambio sobre derechos futuros, se mantenían inexplotados como antes, primando más la especulación y las expectativas de futura valorización. En 1860 el Presidente de la República anotaba la necesidad de cesar en la prodigalidad de la adjudicación, pues los terrenos empezaban a valorizarse. Señalaba además que la mayor parte de las tierras entregadas a los habitantes de nuevas poblaciones "ha caído en manos de especuladores quienes los han comprado hasta por la vigésima parte de su valor. Otros se han dedicado a la industria de hacerse adjudicar terrenos en condición de pobladores y viven saltando de una a otra de las zonas de nuevas poblaciones adquiriendo lotes mediante dicho procedimiento, que después venden por un precio irrisorio a los especuladores de la tierra que van detrás de los reales colonos"[33].

2.8. La desamortización de bienes de manos muertas

Jaramillo y Meisel han destacado la importancia económica de la desamortización como resultado de las políticas practicadas por el ala radical del Partido Liberal en el periodo 1861 y 1885. Consideran, con razón, que esa fue una de las grandes reformas económicas del siglo XIX en Colombia y que durante la reacción conservadora y pro-Iglesia Católica que siguió al periodo ra-

33 Citado por Villegas (35) de *El Porvenir*, febrero 10 de 1984.

dical (La Regeneración, 1886-1899) las medidas tomadas no se desmontaron: se negociaron en el sentido de que la nación adquirió una deuda a favor de la Iglesia que resultó ser mucho menor de lo que se había confiscado (alrededor del 13%) (Jaramillo y Meisel, 2008).

Según estos autores la desamortización tuvo múltiples efectos económicos positivos, entre ellos la creación de seguridad jurídica para la propiedad raíz rural y urbana, lo que contribuyó a dar mayor movilidad a la tierra en el mercado y a eliminar el mayor obstáculo que existía para el desarrollo de los bancos comerciales: el sistema de los créditos basado en los censos, que tenían largo plazo y eran poco flexibles. Es decir, los beneficios fueron mayores que los costos en el contexto de la principal motivación económica, que fue de orden fiscal. Desde el punto de vista político y religioso, la desamortización, de alguna manera, pretendía también ponerle coto al origen de los mayores conflictos en el siglo XIX, originados en el papel de la Iglesia Católica en la sociedad y la economía, junto con la forma de organización centralista o federalista del Estado. Los radicales y las reformas liberales iniciadas en la mitad del siglo debilitaron el poder de la Iglesia Católica y el Concordato, negociado con la Santa Sede en 1887, no pudo echar para atrás las reformas adelantadas.

La desamortización de bienes de manos muertas[34] (Decreto del 9 de septiembre de 1861) realizada durante el gobierno de Tomás Cipriano de Mosquera constituye la culminación de las reformas de mediados del siglo[35]. Esta medida hizo que todas las propiedades, derechos y acciones, capitales de censos, usufructos, servidumbres u otros bienes en manos de corporaciones civiles y eclesiásticas y establecimientos de educación, beneficencia o caridad se adjudicaran en propiedad a la nación por el valor correspondiente a la renta neta que en ese momento producían o pagaban, calculada como rédito al 6% anual. Luego se procedió a vender lo expropiado en subasta pública por documentos o bonos de deuda pública interna flotante o de renta sobre el tesoro del 6%. Se expropiaron todas las comunidades religiosas, las cofradías y archicofradías, patronatos, capellanías, congregaciones, hermandades, parroquias, cabildos,

34 Estos bienes se denominan así porque sus poseedores no se renuevan o porque no pasan a nuevas manos por venta, herencia o donación. Hay dos clases de bienes de manos muertas: los pertenecientes a asociaciones religiosas y los que poseen, sin poderlos enajenar, las comunas y algunos establecimientos públicos. Ver Diego Mendoza Pérez, 1994. La edición original de este ensayo sobre la propiedad se hizo en 1897.

35 Esta medida se tomó en medio de una guerra civil, cuando Mosquera actuaba en su condición de Presidente Provisorio de los Estados Unidos de la Nueva Granada.

municipalidades, hospitales y en general todo establecimiento que tuviera el carácter de duración perpetua e indefinida (Mendoza Pérez, 1994: 139). Los pagos de los bienes subastados los recibía el Estado en bonos y en diversos instrumentos de deuda pública, aunque el 10% del pago de los censos debía hacerse en efectivo. Con esos recursos el Estado pretendía amortizar la deuda interior, que sumaba, a septiembre de 1860, $6.000.796. A su vez, el Estado compensaba a la Iglesia reconociéndole una suma anual a perpetuidad como pago por los bienes, valores y fincas incautados (Jaramillo y Meisel, 2008: 13).

Hacia mediados del siglo, la Iglesia aún ejercía una "implacable dominación" sobre un pueblo que se suponía libre. Un diplomático estadounidense decía en 1834 que "el pueblo carecía aún de libertad de conciencia" (Díaz, 1989).

Como indica Díaz, existía la presunción contra el clero de que vivía con lujo y boato y disfrutaba de amplias riquezas. El anticlericalismo criticó el hecho de que la Iglesia acumulara propiedades, pues con ello se apartaba de sus funciones y dificultaba el libre juego de los mercados. Había indudablemente el interés de que esas propiedades pasaran a manos de los anticlericales.

Cuando el Congreso ordenó el cierre de los conventos menores y planteó la necesidad de limitar el fuero jurisdiccional del clero y cuando además la administración liberal de Santander intentó limitar los diezmos, los bienes de manos muertas y los censos eclesiásticos, la iglesia se sintió vulnerada en sus intereses de dominio social y económico (Díaz, 1989: 205).

La oposición de algunas comunidades a la desamortización y los Decretos de tuición de cultos (considerada como una especie de rebelión contra la administración, usando el argumento de no poder obedecer hasta recibir instrucciones de sus superiores) llevó a Mosquera a dictar el Decreto de 5 de noviembre de 1861 sobre extinción de las comunidades. El Papa Pío IX condenó los ultrajes y daños causados a la Iglesia. Mosquera le respondió en términos fuertes y el debate concluyó con la excomunión por el Papa del presidente y General Tomás Cipriano de Mosquera (Díaz, 1989: 213). El clero se dividió. Unos obedecieron las medidas, otros siguieron las exhortaciones del Papa, pero Mosquera demostró fortaleza con el apoyo de la mayor parte del ejército.

Para demostrar fortaleza, el gobierno dispuso la venta inmediata de los bienes desamortizados (Decreto de junio 8 de 1862), con el fin de amortizar rápido la deuda pública de la nación. Los plazos dados para pagar permitieron que los especuladores en bienes raíces compraran, sin que se lograra un

reparto equitativo, pues cualquiera podía adquirir los lotes que quisiera. Los beneficiados con el negocio fueron los políticos, comerciantes y terratenientes; no hubo una reforma de la propiedad, como la querían algunos radicales. Al permitir el gobierno que parte del valor de los bienes se pagara en bonos de deuda pública, los tenedores de bonos se beneficiaron, en su mayoría eran comerciantes, agiotistas y propietarios de bienes raíces.

La desamortización tenía como antecedentes algunas medidas de confiscación hechas por Bolívar en 1819, cuando confiscó "las propiedades de los opresores y malcontentos fugitivos", excepto las dotes que se probaran con documentos fehacientes. Como indica Mendoza, estas confiscaciones eran iguales en su esencia a las verificadas sobre los conventos. Por ejemplo, la Ley 8 de agosto 16 de 1821 (adicionada en 1826) suprimió todos los conventos de regulares que no tuvieran por lo menos ocho religiosos de misa, y sus edificios se destinaron de preferencia a los colegios y casas de educación y para objetos de beneficencia pública[36].

El Decreto de septiembre 9 de 1829 permitió luego el rescate de esos bienes confiscados si los dueños pagaban en dinero su respectivo valor. En 1832 se excluyeron de la supresión los conventos menores de la Provincia de Pasto y el de agustinos calzados. La Ley 3 de 1836 dispuso que los colegios de misiones de Popayán y Cali continuarían por 16 años más y la Ley 14 de 1839 suprimió otros conventos, pero, en 1840, la Ley 15 de mayo 20 restableció los conventos suprimidos y mandó restituirles los edificios y bienes que les pertenecían (Mendoza Pérez, 1994: 134-136).

Cuado José Hilario López llegó al poder en 1849 hizo posibles muchas de las esperanzas de los radicales frente a la Iglesia, para quebrar su ideología de dominación religiosa. Una de las medidas fue la expulsión de los jesuitas[37], que se habían constituido, para algunos, en baluartes del partido conservador. Otra medida fue la libertad de enseñanza decretada en 1853. También se abolieron los diezmos, se decretó la elección de párrocos a través de la acción de los cabildos municipales, la supresión del fuero eclesiástico, la intervención de las cámaras de distrito en la apropiación de fondos para el culto y la expulsión de varios obispos.

36 Los bienes muebles, raíces, censos, derechos y acciones que los fieles habían dado a los conventos se destinaron a los gastos de los colegios o casas de educación. Se prohibieron todas las redenciones de censos y enajenación de bienes muebles, raíces, derechos y acciones pertenecientes a esos conventos.

37 La Compañía de Jesús había retornado al país en 1844.

El liberalismo defendió la separación entre la Iglesia y el Estado, y en 1853 el presidente, General Obando, abogó por la adopción de una medida de esa naturaleza. Manuel Murillo Toro, otro de los radicales, decía que lo principal era evitar la injerencia del clero en los negocios públicos y sugería la formación de un Estado libre, con libertad de cultos. Al general Obando le correspondió sancionar la Ley sobre separación entre el Estado y la Iglesia. Y en 1855 se decretó que no existía religión oficial en el país, instituyéndose el matrimonio civil obligatorio y el divorcio vincular (Díaz, 1989).

Posteriormente, Ospina (1857-1860) buscó contrarrestar el anticlericalismo y el moderado Manuel María Mallarino preparó el restablecimiento pleno de la Iglesia. Mosquera reaccionó contra ello a través de las medidas de desamortización.

Sin embargo, los analistas están de acuerdo en que la desamortización no fue una medida de persecución religiosa, sino más bien un arbitrio fiscal para aliviar las penurias económicas del fisco, agobiado por las cargas de la deuda pública y los gastos de las continuas guerras civiles (Díaz; Mendoza; Jaramillo y Meisel). Como la medida fue tomada en medio de una guerra civil y produjo gran perturbación en la Iglesia y sus fieles, Miguel Samper la atacó porque violaba el derecho de propiedad, pero Núñez, que ejercía el cargo de Secretario del Tesoro en 1862, la defendió y, por supuesto, los liberales radicales acompañaron a Mosquera en esa decisión. Mosquera justificó la medida aduciendo antecedentes de medidas similares, como las tomadas por Luis XIV, las del gabinete español en 1837 y las asumidas por México. También estaba la necesidad de liberar la propiedad de las trabas del pasado, para darle movimiento y libre circulación, por lo cual indicó:

> La propiedad ha estado mal constituida entre nosotros; fue constituida por un gobierno despótico, por la Inquisición y el fanatismo, y por la aristocracia clerical y de sangre. Se constituyó, en consecuencia, oprimiendo a las clases trabajadoras en beneficio de las privilegiadas. Pero esta constitución de la propiedad no es la que corresponde a un pueblo libre: a un pueblo, digo, que para usar de sus derechos no debe estar embarazado por estas trabas. Coloquemos, pues, la propiedad en consonancia con la democracia; demos, pues, la tierra a los que la trabajan y la hacen producir, y dejemos la renta a los que tienen que consagrarse al estudio de las ciencias y el culto, y a todos aquellos que no pueden producir (Mendoza Pérez, 1994: 141).

La desamortización de bienes de manos muertas, de alguna manera, buscó quebrar los últimos rezagos coloniales para impulsar el capitalismo en

el campo y hacer negociables las tierras antes inmovilizadas. Es decir, puso en el mercado de tierras aquellos bienes que no se podían enajenar, tanto de los religiosos como de los resguardos indígenas. Por sus resultados, la medida se convirtió en un recurso fiscal importante para aliviar el tesoro público y sólo secundariamente en una medida contra el latifundio (Tirado, 1971: 145). Según Tirado, el triunfo de los generales liberales y de los intereses de los comerciantes frente a las ideas de Mosquera de subdividir la propiedad para crear medianos propietarios hizo en la práctica que el latifundio se afianzara convirtiéndose de religioso en seglar, con diferenciaciones regionales importantes.

Sobre este punto no existe mucha claridad. Jaramillo y Meisel defienden la idea de que la desamortización no necesariamente condujo a una concentración de la propiedad. Se basan en el cálculo del índice de Gini en la redención de censos que les arroja un Gini de 0,64 y muestran que 4.024 personas redimieron censos señalando los valores de capital de ellos. La mayoría de estas personas (el 43%) redimieron un censo y sólo 15 redimieron 15 ó más censos. Además, muestran que los valores redimidos por las 20 personas que más redimieron lo hicieron con valores no muy elevados (Jaramillo y Meisel, 2008). Nieto Arteta, por ejemplo, señala que las reformas de mediados del siglo y la desamortización no afectaron drásticamente al latifundio y, como dice este autor, no podía esperarse otra cosa, pues los hombres de 1850 no eran revolucionarios ante el latifundio; los teóricos liberales se limitaron a la supresión del latifundio confesional, pero retrocedieron ante el latifundio laico.

Cuando los bienes expropiados salieron a remate en forma indivisa, el beneficio fue para los acaudalados, especialmente los comerciantes liberales, que se apoderaron en forma legal de los bienes eclesiásticos. Este proceso se facilitó en las regiones donde la Iglesia tenía más bienes y donde los gobiernos de los Estados siguieron siendo liberales.

En Cauca, Boyacá, Bolívar, Magdalena y Santander, regiones alineadas políticamente con el gobierno de Mosquera, ocurrió una gran especulación con las tierras desamortizadas a cambio de bonos depreciados de la deuda pública por parte de magnates u oligarcas políticos, a quienes les fue fácil realizar una desproporcionada concentración de tierras (Salazar, 1948: 9). Como indica Salazar, Aníbal Galindo denominó ese proceso como una "enfeudalización" del dominio agrario, figura que, según el autor, existía aún en 1948 en los departamentos de Cauca, Bolívar, Huila, Magdalena, Atlántico y algunas partes de Boyacá (Salazar, 1948: 146).

Manuel Murillo Toro, cabeza visible del grupo radical que asumió el poder en 1864, morigeró la oposición al clero y aceleró la venta de los bienes. Mosquera volvió a la presidencia en 1866 y criticó a su antecesor por su ineptitud para mejorar la hacienda nacional. Ordenó la revisión jurídica de los remates de los bienes desamortizados y de los títulos de baldíos. En reacción a esta actitud los conservadores y radicales se unieron en contra Mosquera, y también la Iglesia. Mosquera no pudo sortear la crisis cuando la situación fiscal era muy grave, presentó renuncia ante la Corte Suprema en diciembre de 1866 y acusó a la dirigencia eclesiástica de dirigir la oposición. En mayo de 1867 su amigo Santos Acosta le dio un cuartelazo y el Congreso le siguió un juicio más bien como fórmula que pretendía disimular el hecho principal de evitar las medidas contra los propietarios, según anota Díaz.

En Boyacá, la Iglesia poseía unas 20.554 hectáreas en 204 fincas. En ese departamento los bienes rematados pasaron a manos del sector más influyente de la población: comerciantes, prestamistas y adinerados negociantes de bienes raíces, que también acaparaban la mayor parte de los cargos públicos. A partir de 1869 muchos de los compradores de esos bienes empezaron a venderlos para obtener ganancias. Las entidades religiosas más ricas en Boyacá y Bogotá eran el Convento de Santo Domingo, el Monasterio de Santa Clara y el Convento de San Francisco[38].

Hacia 1870 los resultados generales del proceso de desamortización representados en bienes raíces, censos, deudas y semovientes alcanzó a $12.043.513,85 distribuidos así: bienes raíces $5.881.048,75; censos y deudas, $5.902.832,50; muebles y semovientes, $259.632,60 (el 2,2% del total) (Díaz, 1989: 215). El valor efectivo luego de deducir la suma de los valores eliminados era de $11.038.937,30. Cundinamarca contribuyó con más de la cuarta parte y Bogotá, con más que cualquiera de los Estados. En Bogotá el clero era propietario de un poco más del 20% de las propiedades existentes, en esa ciudad la Iglesia era propietaria de 1.128 predios (casas, tiendas, almacenes, edificios y solares), de los cuales se remataron 925. Medardo Rivas, abogado y comerciante, adquirió 26 predios (Díaz, 1989: 216).

Las operaciones de desamortización entraron en declive hacia 1870, los negocios descendieron y en 1871 había pocos participantes en los remates. Las

38 Ver al respecto Miguel Salgar, Ajencia General de Bienes Desamortizados, Informe al Secretario del Tesoro, Bogotá, 1870, citado por Díaz.

causas, según Díaz, fueron: la posición de la jerarquía eclesiástica en defensa de sus propiedades; la confusa situación legal de las propiedades subastadas, la falta de claridad en algunas normas y la ausencia de disposiciones que reglamentaran oportunamente la adquisición de los bienes desamortizados. La Iglesia restableció en buena parte su poder por las circunstancias políticas; la firma del Concordato en 1887 (gobierno de Núñez) resolvió el conflicto con una especie de victoria de la Iglesia.

Como anota Díaz, "el presidente Núñez entregó a la Iglesia gran parte del control educativo nacional a cambio de la morigeración de las solicitudes económicas planteadas por la jerarquía católica por concepto de indemnización en el valor de los bienes eclesiásticos desamortizados y obtuvo de ese modo la paz social, por lo menos en lo que hacía referencia a las relaciones entre Estado e Iglesia" (Díaz, 1989: 219).

2.9. El federalismo y la regeneración: de 1860 a finales del siglo

2.9.1. Continuidad en la política de baldíos, se abre la colonización

Este periodo se caracteriza por cambios importantes en la legislación orientados a fomentar la colonización por parte de pequeños propietarios, mediante el otorgamiento de tierras baldías a poblados (fundación de pueblos), y colonos; el auge de la colonización antioqueña ocupa las tierras del occidente al lado del cultivo del café. También es una época de intentos renovados por formar un catastro nacional y definir el deslinde de los bienes; se define más claramente la política de uso de los bosques y continúa la cesión de baldíos para la construcción de obras públicas (ferrocarriles, caminos y puertos para la navegación a vapor). La cesión de tierras a militares y la entrega de predios para el fomento de la inmigración extranjera pasaron a ser marginales.

De cierta manera, en este último trecho del siglo XIX la política de tierras baldías mantiene los elementos definitorios de un proceso de concentración de la propiedad, al lado de una expansión marginal de la pequeña propiedad en términos de acceso a ella. El auge agroexportador de esta época hace que adquiera importancia la política sobre los bosques nacionales que contienen quina, caucho o bálsamo de Tolú, que son objeto de rapiña por parte de comerciantes y empresarios para aprovechar el auge de la exportación de materias primas, como se comenta más adelante. Esta economía

extractivista ha sido bien analizada, en el caso de la Amazonia, por Domínguez y Gómez (1990).

La Constitución radical de Rionegro (1863) confirmó la política de baldíos definida desde los años veinte: las tierras baldías no podrán destinarse a otros usos que al pago de la deuda pública, cederse a nuevos pobladores o darse como compensación y auxilio para la apertura de nuevas vías de comunicación. Esta decisión continuó vigente hasta la constitución de 1886.

El 9 de marzo de 1863 fue promulgada una Ley que pretendía fortalecer la defensa de los derechos de los colonos, reformando la Ley del 29 de abril de 1848. Ratificaba que el derecho de propiedad se adquiría para los que hubieran cultivado hasta 10 fanegadas de baldíos, por el hecho mismo de establecerse en ellas haciendo casa o habitación. La Memoria de Hacienda de ese año vuelve a expresar inquietudes sobre la prodigalidad de las adjudicaciones y el Secretario llega a plantear su oposición a que continúe la enajenación, pero el auge de la quina condujo a grandes adjudicaciones. Un ejemplo es el otorgamiento por el Estado de Santander de 12.000 has de bosques quineros en 1863 al alemán Lengerke y sobre la misma zona el gobierno Central concedió 20.000 has en 1880 a Cortissoz y Cía. Ambas compañías se trenzaron en un conflicto que llevó al uso de las armas, pues las concesiones se superponían en algunas zonas.

En el último de los gobiernos de Tomás Cipriano de Mosquera (1866) se hicieron algunos intentos por introducir cambios en las políticas, con resistencias de sus colegas políticos y comerciantes adinerados, que buscaban apropiarse de lo que pudieran, aprovechando la coyuntura. Villegas y Restrepo señalan que este grupo puso punto final a los intentos reformistas de Mosquera. Una vez derrocado el General vuelven a cambiar las reglas de juego. Mosquera había ordenado en 1866, mediante Decreto de agosto 23, la presentación de los títulos originales emanados de la Corona o del Estado para probar la propiedad. A falta de ellos se consideraba título legal la posesión de buena fe durante 25 años, con lo cual se cuestionaba la inmensa acumulación de propiedad raíz del último cuarto de siglo. Para los bosques nacionales se ratifica la licencia de explotación. Mosquera expidió otro Decreto paralelo al de deslinde de predios y formación de catastro para que los ingenieros continuaran los trabajos dejados por la Comisión Corográfica.

El golpe de Estado que los radicales le dieron a Mosquera tuvo que ver en parte con estas revisiones que él proponía en la política de tierras. Así, en julio 22 de 1867 se derogó la Ley sobre deslinde y formación de catastro de tierras

baldías y una Ley de diciembre 7 de 1867 derogó todas las medidas que había tomado Mosquera. La política de tierras bailaba al son de la inestabilidad institucional típica del siglo XIX.

Los Decretos del 25 abril y del 15 de septiembre de 1868 prohibían la adjudicación de baldíos con minas de carbón en la provincia de Padilla o en el litoral de los dos océanos en una zona de 30 km hacia el interior y establecían que la exploración de minas y depósitos de carbón se haría por cuenta del Estado. Se declaraban de uso público las salinas que existieran en los baldíos. El Cuadro 2.6 recoge las principales normas sobre tierras promulgadas hasta la Constitución de 1886.

Cuadro 2.6, Principales normas desde la Constitución de Rionegro a la Constitución de 1886

Ley del 9 de marzo de 1863. Adiciona y reforma la Ley del 29 de abril de 1848.	El derecho de propiedad concedido por la Ley del 29 de abril de 1848, sobre cesión de tierras baldías a los granadinos que hayan cultivado hasta 10 fanegadas de dichas tierras, se adquiere por el hecho mismo de establecerse en ellas haciendo casa o labranza. Los agentes del Ministerio Público tienen el deber de promover, a solicitud de los interesados, ante los Jueces competentes, la anulación de las adjudicaciones que se hagan o se hayan hecho sin observar todas las formalidades legales previstas y en perjuicio de quienes tienen derecho a ellas por haberlas cultivado.
Ley del 28 de mayo de 1864.	Autoriza un empréstito a la Nación y se le permite ofrecer como garantía de las obligaciones que contraiga hasta 5 millones de hectáreas.
Ley del 11 de abril de 1865.	Fija las condiciones para explotar los bosques nacionales y exige solicitar licencias. Las concedidas con anterioridad deben ser revalidadas.
Ley del 19 de mayo de 1865.	Concede 100.000 has a cada uno de los Estados (las adjudicaciones no fueron exactamente por esa cantidad, a algunos Estados les dieron por encima de esa cifra; a otros, por debajo).
Ley del 4 de julio de 1866. Derogada por Ley 41 de 1867.	Deslinde y formación del catastro de baldíos.

Ley 106 de 1873 o Código Fiscal.	Primer Código Fiscal de la República. Dictó normas sobre administración, arrendamiento y enajenación de tierras baldías. Reiteró la presunción de que son baldíos nacionales las islas marítimas (consagrada en el artículo 4º de la Ley 70 de 1866) y estableció un procedimiento para la enajenación y arrendamiento de los baldíos. Las tierras baldías se aplicarán en este orden: 1) al pago de la deuda pública, 2) a concesiones a nuevos pobladores, 3) a compensaciones y auxilios a las empresas para la apertura de nuevas vías de comunicación. Esta Ley también ordenó un deslinde de la propiedad nacional de la de los particulares.
Ley 3 del 4 de marzo de 1874.	Convenio adicional para el pago de deuda: aumenta el fondo de la compañía de fomento con el aporte gubernamental de 2 millones de ha, que se entregan a la compañía para formar su capital.
Ley 61 del 24 de junio de 1874, adicional al título 10 del Código Fiscal.	Todo individuo que ocupe terrenos incultos pertenecientes a la nación, a los que no se les haya dado aplicación especial por la Ley, y establezca en ellos habitación y labranza adquiere derecho de propiedad sobre el terreno que cultive, cualquiera que sea su extensión. A los que establezcan dehesas de ganados en tierras baldías o plantaciones permanentes (cacao, caña, café, etc.) se les concederá el derecho a la adjudicación gratuita de una porción de terreno adyacente, igual en extensión a la parte cultivada. El máximo adjudicable era de 4.000 has. Si los pobladores demarcan con cercas firmes y permanentes los terrenos adquirirán la propiedad del terreno cercado. Se entenderán como poseedores (con derecho a la propiedad de las parcelas cultivadas) los que hayan fundado habitaciones y cultivos permanentes por más de cinco años de posesión continua. Quienes abandonen los terrenos que se les conceden por esta Ley, por un término que no sea menor de 4 años, perderán los derechos adquiridos, que volverán al dominio de la nación.
Decreto 92 de 1881.	Quedan suspendidas las enajenaciones y ventas de tierras baldías ubicadas en el Estado de Panamá.

Decreto 505 del 22 de julio de 1881. Derogado por Decreto 138 del 3 de marzo de 1882.	Suspende las adjudicaciones en todo el país hasta tanto el Congreso legisle sobre la materia.Se exceptúan las adjudicaciones a cultivadores, de acuerdo a la Ley 61 de 1874, y las hechas a empresarios de colonización, solicitadas en conformidad con la Ley 33 de 1873.
Ley 48 del 28 de agosto de 1882.	Ley sobre tierras baldías que en esencia desarrolla la Ley 61 de 1874. Mantiene la defensa de los cultivadores. La propiedad se adquiere por el cultivo, cualquiera sea la extensión, y ordena que el Ministerio Público ampare de oficio a los cultivadores y pobladores de la posesión de dichas tierras. La propiedad del terreno cercado (artículo 3º de la Ley 61 de 1874) no se extenderá a una porción mayor del doble de la que esté cultivada. Los terrenos baldíos vuelven al Estado si en 10 años no se ha establecido en ellos alguna industria agrícola o pecuaria. El artículo 3º les dio a las tierras baldías la condición de bienes imprescriptibles, la cual conserva hasta nuestros días.
Decreto 640 del 6 de noviembre de 1882.	Reglamenta la Ley 48 de 1882. Los cultivadores no se consideraban propietarios para el efecto de transmitir el dominio, sino después de haber obtenido el título respectivo del Gobierno de la Unión. Se establece la proporción del terreno que debe cultivarse según el campo de la propiedad adjudicada. Mientras mayor el terreno otorgado, menor el porcentaje de tierra que se obligaba a cultivar, institucionalizando la subutilización de la tierra.
Decreto 935 de 1884.	Reglamenta la explotación de los bosques nacionales cuya explotación libre había declarado la Ley 106 de 1873. Las licencias de explotación no debían durar más de 4 años y se debían fijar los linderos y enumerar las substancias o maderas a exportar. No podían derribarse los árboles de quina al explotarlos, ni arrancar la totalidad de las cortezas.

Fuente: Villegas y Restrepo (sin fecha), Salazar (1948), Aguilera (1962), Memoria de Ministerio de Industrias (1931) y Consejo de Estado (1927).

El Decreto del 7 de enero de 1870 reglamentaba la adjudicación de baldíos y ratificaba las funciones de las diversas oficinas, manteniendo el caos institucional en el proceso de otorgamiento de baldíos. Esta reglamentación hacía más precaria la situación del colono, a quien se exigía el título para probar su calidad de dueño, desconociendo la norma de 1863, donde el derecho se adquiría por el mismo hecho de habitar y cultivar el terreno y donde se eximía al colono del levantamiento de planos, procedimiento éste que le era muy gravoso. Ello significaba un retroceso inexplicable para los colonos, pero explicable a la luz de los grupos que estaban en el poder buscando maneras de continuar la apropiación fácil de las tierras públicas. Pero en 1873 la resolución del 1º de junio removió esa traba, volviendo a las normas de 1863.

El Código Fiscal de 1873 (Ley 106 del 13 de junio) ratificaba la política sobre baldíos definida en las décadas anteriores, que le daban prioridad al pago de deuda pública las concesiones a nuevos pobladores, la compensación y auxilio para apertura de vías y ratificaba las tierras entregadas a los Estados provinciales, en igual cantidad, excepto Panamá, al que le fueron aumentadas hasta 230.000 has. Mantenía el principio caótico de que las concesiones podían ser entregadas por diferentes Secretarías y no se podía aceptar un avalúo por debajo de cincuenta centavos por ha. Se reafirmaban otras normas sobre el subsuelo y la libre explotación de los bosques nacionales, agregando que se podían arrendar en condiciones especiales.

En 1874, Aníbal Galindo presentó un informe como Jefe de la Estadística Nacional donde indicaba que se habían emitido títulos de concesión por 3.318.506 has y se habían hecho o aprobado adjudicaciones materiales sobre el terreno por 1.159.502 has. De esa cantidad sólo unas 100.000 habían sido otorgadas a ocupantes y cultivadores del suelo, y del millón cien mil has restantes "puede asegurarse, sin temor de equivocación, que no llega a la centésima parte la porción de esa superficie que ha sido realmente ocupada i modificada por el cultivo" (*Diario Oficial*, 15 de julio de 1874)[39].

Para Galindo, lo que se estaba haciendo era constituir una clase de propietarios feudales y parásitos del suelo, formada con el exclusivo objeto de acaparar el plus valor que recibe la tierra por el progreso social, "interponiéndose para pedir un precio de monopolio entre el agente natural [...] y la

39 La Memoria de Hacienda de 1882 traía datos inferiores a estos, referidos en el trabajo de Villegas y Restrepo, pues no incluían las tierras entregadas a los militares, entre otros. Según la Memoria, la tierra entregada entre 1827-1881 sumaba 1.301.122 ha; sólo 0,46% fue a cultivadores, el 48% se adjudicó a cambio de títulos de concesión y bonos territoriales, el 27,6% por documentos de deuda pública y el 11,7% por concesiones especiales.

enajenación que realmente necesite ocupar la tierra para el trabajo" (Memoria de Hacienda, 1882), es decir, una apropiación de rentas institucionales. Era un proceso vicioso de constitución de la propiedad rural. El mismo autor hacía fuertes críticas a la política de baldíos, señalando que no llegaba a la centésima parte la porción que había sido realmente ocupada y modificada por un cultivo. La tierra claramente se adquiría (excepto los colonos) como un medio de especulación y valorización.

Cuadro 2.7, Títulos de concesión de baldíos hasta 1874

	Emitidos has	**Adjudicados has**
En bonos territoriales de deuda exterior	1.654.000	96.364
En títulos del servicio interior	1.664.000	375.465
Subtotal	3.318.000	471.829
Por venta a cambio de documentos de deuda pública		349.024
Por concesiones a nuevos pobladores y fomento de obras		338.673
Subtotal		687.673
Total terrenos baldíos adjudicados		1.159.502

Tomado de Villegas y Restrepo (44-45), con base en el informe de Aníbal Galindo de 1874 como Jefe de Estadística Nacional.

Galindo dejó sentados unos principios que deberían regir la asignación de tierras baldías y que merecen señalarse, por su importancia para la época y su diferencia con los principios que la práctica y el poder político habían establecido en la naciente República. Esos principios eran[40]:

40 Con base en esos principios Galindo presentó a la Cámara en 1878 un proyecto de Ley, que no pasó. En el proyecto se establecía el principio de que la propiedad se adquiría por el cultivo, cualquiera fuera su extensión; los terrenos desiertos en que se hayan ejecutado trabajos de cultivo, con habitación y labranza se reputan baldíos para el efecto de que los colonos que los ocupen sean considerados como poseedores de buena fe y no puedan ser privados de la posesión sino por sentencia dictada en juicio civil ordinario; las tierras baldías se reputan bienes de uso público y su propiedad no se prescribe contra la Nación en ningún caso; en el juicio plenario de propiedad (único admisible para los cultivadores de terrenos desiertos, establecidos en ellos con casa y labranza), el actor debe exhibir el título primario de propiedad de la tierra, emanado de la concesión del Soberano; los agentes del Ministerio público ampararán de oficio a los cultivadores de baldíos y en toda adjudicación de baldíos se entenderán expresamente salvaguardados los derechos de propiedad de los ocupantes (Memoria de Hacienda, 1882: 265-266).

- Que todo el que de hecho ocupe i cultive una estención cualquiera de terreno baldío, es el dueño lejítimo de esa extensión;
- Que es de derecho natural la libre accesión del hombre a la tierra inculta, i que la lei debe mantenerla como un derecho inherente a la existencia i al progreso sobre la tierra;
- Que la propiedad sobre la tierra inculta es condicional de que el dueño use de su derecho de dominio para mejorarla; se ha concedido con ese objeto i depende necesariamente del cumplimiento de esa condición:
- Que una buena lei agraria debe fijar un término de reversión del dominio de las tierras incultas a la comunidad; porque solo la ignorancia puede mantener un derecho de propiedad sobre la tierra, que tenga por único objeto escluir de ella al resto de la especie (Memoria de Hacienda, 1882: 264-265).

La Ley 61 de junio 24 de 1874 (adicional al título 10 del Código Fiscal) salía jurídicamente en defensa de los colonos, al reconocer la propiedad de los terrenos baldíos cultivados y habitados y fomentar la colonización individual (Cuadro 2.6).

En la Memoria de Hacienda de 1882 Aníbal Galindo cuestionó seriamente la política de baldíos que se venía desarrollando en la República, y se preguntaba dónde terminaba la razón de ser del derecho, es decir, cuándo el derecho de propiedad sobre la tierra era contrario al principio de utilidad pública en que ese derecho se fundaba:

> Estas inmensas enajenaciones de tierras baldías, a favor de propietarios que no la reciben para cultivarlas, sino para situarse a monopolizar en ellas el valor que les va llegando el trabajo de todos, con el progreso social, i para oprimir a las jeneraciones venideras, imponiéndoles enormes sacrificios para la adquisición del suelo, tienen que ser fecundas en perturbaciones inmensas sobre la distribución de las riquezas públicas (Memoria de Hacienda, 1882: 257).

Galindo vuelve a presentar en 1878 un proyecto en la Cámara de Representantes para amparar a los cultivadores y pobladores de tierras baldías (Galindo, 1878). Muestra en su exposición cómo el país estaba atado a la cadenas del latifundio y arremete duramente contra la política estatal: “la nación incurre en un gravísimo error, fecundo en males de toda clase, cuando se presta, sin un examen definido de estos fenómenos, a continuar fundando sobre el régimen feudal del repartimiento de las encomiendas, la propiedad anticipada de la tierra que deben ocupar las generaciones futuras”. Esas adjudicaciones a quienes monopolizan las tierras, oprimen a las generaciones futuras y son fuente fecun-

da en perturbaciones sobre la distribución de la riqueza pública. Su proyecto no fue aprobado, como no lo fueron muchos de los presentados por los radicales.

2.9.2. Las obras públicas en auge, ferrocarriles y navegación a vapor

La entrega de baldíos para la construcción de obras públicas continuó como un pilar fundamental de la política de tierras en esta última parte del siglo (Cuadro 2.8)

Cuadro 2.8, Principales disposiciones sobre baldíos y obras públicas, 1860-1900

Disposición	Contenido
Ley 40 de 1864.	Concede hasta 5 millones de has para el fomento de varias mejoras materiales.
Ley 46 de 1867.	Concede 64.000 has de baldíos a la empresa del ferrocarril de Panamá. Además, las leyes 2ª de 1888, 87 de 1890, 95 de 1892 y 136 de 1896.
Ley 24 de 1868.	Concede 50.000 has a la empresa del ferrocarril de Sabanilla y Barranquilla.
Ley 97 de 1870.	Concede 200.000 has a la empresa del canal interoceánico.
Ley 90 de 1873.	Cede 50.000 has a la compañía que construya un ferrocarril entre Riohacha y Salguero, en el río Cesar.
Ley 6de 1874.	Concede 25.000 has a Nicolás Pereira Gamba, empresario en la construcción de vía férrea que una el Alto con el Bajo Magdalena y construcción de un puente colgante.
Ley 18 de 1874.	Concede 100.000 has para el ferrocarril de Antioquia al río Magdalena.
Ley 51 de 1874.	Concede a Roberto A. Joy 200.000 has de baldíos, para auxiliar la construcción del ferrocarril de Patunia.
Ley 53 de 1874.	Concede al empresario de la navegación por los ríos Putumayo y Napo hasta 60.000 has en el territorio del Caquetá.
Ley 64 de 1876.	Concede 50.000 has a la compañía de un ferrocarril entre Cúcuta y Puerto Villamizar.
Ley 25 de 1878, reformada por la Ley 54 de 1880.	Concede al ingeniero Francisco Cisneros, empresario del ferrocarril de Buenaventura, a título gratuito 200.000 has.
Ley 28 de 1878.	Concede baldíos para la apertura del canal de Panamá.

Ley 58 de 1881 y Ley 80 de 1892.	Dispone que el gobierno contribuya anualmente a la obra del ferrocarril de Girardot con una suma que se tomará, entre otros fondos, del producto de la venta de baldíos en pública subasta.
Ley 10 de 1882.	Auxilia la apertura del camino de occidente en Boyacá con 100.000 has de baldíos.
Ley 24 de 1883.	Permite al señor Federico A. Simons, contratista para la navegación a vapor entre Riohacha y Santa Marta, la extracción de carbón de los baldíos situados en Cataca y Sevilla.
Ley 26 de 1883.	Concede 50.000 has a la persona o compañía que abra el camino de Popayán al Pacífico.
Ley 58 de 1884.	Concede 20.000 has al empresario de la navegación del río Cauca.
Ley 43 de 1886.	Cede en cualquier región del territorio colombiano 100.000 has para el fomento del camino de Moscopan.
Ley 58 de 1886.	Concede hasta 100.000 has a quien construya camino de herradura que comunique el Socorro con el río Carare.
Ley 23 de 1887.	Adjudica 10.000 has para empresarios de la navegación a vapor por los ríos Minero, Carare y Cesar y para hacer concesiones de ellas, que no excedan de 1000 has por cada legua, a quien construya caminos que conduzcan a las márgenes de los ríos.
Ley 26 de 1887.	Cede baldíos para camino de herradura en la Provincia de Cúcuta.
Ley 51 de 1887.	Concede 100.000 has en el Magdalena a título gratuito a los empresarios de la prolongación del ferrocarril de Santa Marta al cerro de San Antonio, hasta el punto del Banco. La adjudicación se hará en lotes alternados y por décimas partes.
Ley 89 de 1887.	Concede a tres personas 10.000 has para la construcción del puente sobre el río Cauca entre Sopetrán y Antioquia.
Ley 4 de 1888.	Cede al Departamento del Cauca 5.000 has para la apertura del camino de Belalcázar.
Ley 81 de 1888.	Destina $6.000 y hasta 10.000 has para la composición y mejora del camino del Ruiz, de Lérida a Manizales.
Ley 108 de 1888 (derogada).	Cede hasta 50.000 has a quien construya ferrocarril que vaya desde un punto situado en el río Magdalena, entre Conejo y Guaumo, a la ciudad de Bogotá.
Ley 16 de 1890.	Concede baldíos al empresario del ferrocarril de Buenaventura a Manizales.

Ley 45 de 1890.	Concede 5000 has a José Bonnet hasta completar 50.000 por navegación por vapor en los ríos Orinoco y Meta, desde ciudad Bolívar hasta Cabuyaro. Esta concesión se haría tan pronto quedara establecida la navegación a vapor de los ríos mencionados.
Ley 47 de 1890.	Concede 60.000 has gratuitas a empresario de un camino de hierro servido por vapor entre Bucaramanga y Puerto Wilches.
Ley 66 de 1890, adicionada y reformada por la Ley 97 de 1892.	Aprueba contrato para la construcción y explotación del ferrocarril de Cúcuta al río Magdalena, primero por 20.000 has y después se adiciona hasta 60.000.
Ley 68 de 1890.	Cede al Departamento de Boyacá 100.000 has para el camino de occidente que parta de Chiquinquirá hasta Puerto Niño u otro punto del río Magdalena.
Ley 91 de 1890.	Concede 10.000 has al contratista para la prolongación del ferrocarril de la Dorada hasta Conejo, por el norte, y hasta los Manzanos por el sur.
Ley 100 de 1890.	Concede, a título gratuito, a Rafael Hernández 10.000 has para la construcción y explotación de un camino de carriles de hierro servido por vapor u otro motor, entre Ocaña y el río Magdalena.
Ley 86 de 1892.	Cede al concesionario del ferrocarril de Girardot hasta Bogotá 50.000 has de baldíos, que el agraciado escogerá en cualquier punto de la República donde haya baldíos (Ley 58 de 1881).
Ley 97 de 1892.	Concede 60.000 has de baldíos a los empresarios del ferrocarril de Cúcuta (Ley 66 de 1890) al río Magdalena.
Ley 104 de 1892, adicionada por la Ley 41 de 1896.	Ley sobre ferrocarriles y sobre intereses, subsidios, subvenciones o auxilios de cualquier género a estas empresas, en lo que dice relación a baldíos.
Ley 60 de 1894.	Autoriza al gobierno para que proceda a declarar caducado el contrato del 27 de agosto de 1890, sobre construcción del ferrocarril de Buenaventura a Manizales, y para que continúe la obra por contrato.
Ley 99 de 1896.	Autoriza al Gobierno para conceder hasta 100 has de baldíos por cada km que se construya del camino que, partiendo de Macanal sobre el río Batá, vaya a terminar en un punto navegable del río Upía en el Casanare. Igual autorización se da para el camino que comunica las Provincias de Ricaurte y Occidente de Boyacá.

Fuente: Villegas y Restrepo (sin fecha), Salazar (1948), Aguilera (1962), Memoria de Ministerio de Industrias (1931) y Consejo de Estado (1927).

Como puede observarse en estas disposiciones, el auge de los ferrocarriles y la navegación a vapor se constituyeron en las prioridades en esta etapa, cuando la actividad agroexportadora se estaba iniciando, buscando unir diferentes puntos productivos con el río Magdalena, para aprovechar la navegación a vapor hasta Barranquilla. El desarrollo del café en el oriente impulsó definitivamente la construcción de esta infraestructura y la prolongación de la ya construida. Igualmente, la comunicación entre las principales ciudades y los puertos, tanto los de Buenaventura como los de la costa Caribe y los del río Magdalena, más tarde, fue muy significativa. Se acudió a una entrega amplia de baldíos para esa infraestructura, tanto a personas y compañías como a los mismos departamentos comprometidos en la apertura de caminos y vías.

Algunas de estas concesiones revirtieron al Estado por incumplimientos o dificultades de los contratistas, como en el caso del ferrocarril de Buenaventura a Manizales. Por las disposiciones señaladas no parece que estos casos fueran muy frecuentes, lo que da a entender que efectivamente los baldíos adjudicados pasaron a propiedad privada y sumaron en el proceso de control y monopolio de la propiedad territorial.

Esta política de entregar baldíos a cambio de la construcción de obras públicas era funcional al modelo de modernización y desarrollo del mercado que, además de intentar la integración de regiones donde la producción se ampliaba, buscaba abrir salidas expeditas para los mercados externos. Ello fue una fuente importante de conflictos por la tierra, no sólo entre empresarios, sino entre éstos y los colonos que buscaban acceso a la propiedad.

2.9.3. Poblados y colonos

Desde 1881 hasta 1905 se expidieron varias normas, unas efímeras, otras más sólidas, que en principio mantuvieron los postulados de defensa de los colonos con base en la Ley 61 de 1874. Los gobiernos no tenían una línea de política clara y estable sobre la colonización y el uso de las tierras. Sus decisiones estuvieron sometidas a los cambios políticos y de intereses de los especuladores y acumuladores de tierras, que continuaron dejando sentir sus pretensiones en el último cuarto del siglo XIX y en el siglo XX, hasta la expedición de la Ley 200 de 1936.

La legislación del silgo XIX pretendió por varios medios estimular la colonización, incluyendo desde el pago de transporte a la zonas hasta exenciones en el pago de impuestos y en la prestación del servicio militar. Algunas Leyes pretendieron además atraer población extranjera blanca, pues la relación po-

blación/tierra permitía el asentamiento amplio de pobladores. La Ley de 1871 por ejemplo apropió cinco millones de hectáreas para fomentar la colonización en Antioquia, Cauca, Bolívar, Magdalena, Cundinamarca, Boyacá, Santander, Tolima y Panamá. Y en 1876 se destinaron 30.000 hectáreas a empresarios de la colonización para conquistar la Hoya del Río Sarare y civilizar los indígenas allí asentados (Jimeno, 1989: 373).

Como señala Jimeno,

> Durante el siglo XIX y parte del presente (siglo XX) la colonización estuvo mediada por el control de la población rural por parte de las haciendas que detentaban el monopolio de la tierra. Los campesinos-colonos desmontaban gradualmente la tierra hasta incorporarla a la producción, pero las tierras pasaban al control de la hacienda, que los desplazaba de nuevo o permitía su asentamiento a cambio de trabajo y producto. La hacienda utilizaba así la vinculación de colonos para ampliar sus dominio, colonos que al poco tiempo debían reiniciar el ciclo (Jimeno, 1989: 374).

La política de titulación individual de tierras a pequeños cultivadores se había iniciado en la Ley 61 de 1874, que estableció que se titulará el terreno que se cultive y habite *"cualquiera que sea su extensión"*. La Ley 48 de 1882 amplió las normas y estableció el principio del cultivo como medio de acceder a la propiedad sobre baldíos, exigió títulos de más de 10 años en juicios contra cultivadores, reconoció las mejoras a los colonos vencidos en juicio, dio un plazo de 10 años para cultivar la tierra y reconoció la adjudicación por bonos territoriales. Además, ordena que el Estado salga en defensa de los colonos y los represente de oficio en los juicios que se realicen. Después, la Ley 56 de 1905 permitió una mejor adjudicación a colonos e introdujo algunos mecanismos para obligar al uso económico de las tierras adjudicadas, consagrando la reversión al Estado de las tierras no cultivadas. Estas normas facilitaron la apropiación de grandes extensiones de tierras en manos de terratenientes tradicionales que lograron conformar haciendas cafeteras, unos, y hatos ganaderos, otros.

La Ley 48 de 1882 introdujo algunas limitaciones, en relación con la legislación precedente, al establecer que la adquisición gratuita de terrenos adyacentes (artículo 2º de la Ley de 1874), igual en extensión a la ocupada con dehesas de ganado, tenía como condición que dicha porción estuviera cubierta con pastos artificiales y limitaba el derecho de adquirir la propiedad de terrenos cercados. En los juicios debían presentarse los títulos legales de la propiedad reclamada que tuvieran una antigüedad de 10 años, por lo menos, y donde se expresaran con claridad los linderos.

La reglamentación de la Ley 48, mediante el Decreto 640 de noviembre de 1882, estableció una relación entre la proporción del terreno adjudicado y la que debía cultivarse para conservar la propiedad, que disminuía a medida que el tamaño del predio aumentaba. Por ejemplo, una adjudicación que no superara las 200 hectáreas debía cultivar el 40% del terreno, pero a una de entre 3.000-5.000 hectáreas se la obligaba a cultivar sólo el 10%; es decir, si cultivaba hasta 500 hectáreas podía tener improductivas 4.500[41]. Esta norma le daba patente al latifundio para mantener una alta proporción de la tierra sin explotar. La promoción del latifundio quedó claramente establecida como política oficial. Estas normas no se cumplían totalmente, como se intuye de las circulares que el Procurador General de la Nación enviaba a sus funcionarios regionales instándolos a hacer cumplir la legislación sobre baldíos, en especial a defender los intereses de los colonos de los atropellos cometidos por los latifundistas (Villegas y Restrepo: 56).

La legislación elaborada a partir de 1874 favoreció la colonización individual, pero no le puso freno al acaparamiento de tierras. A los colonos de fines del siglo XIX les era difícil encontrar tierra que no tuviera dueño, como resultado de la feria de los baldíos, y tenían que empezar a buscar terrenos más allá de la periferia. El impulso colonizador, como señalan Villegas y Restrepo, tenía otras limitaciones, además del acaparamiento de las tierras, como la pobreza de las vías de comunicación. También la pobreza de los colonos limitaba sus pretensiones de ser propietarios (el peonaje y el arrendamiento en los nuevos latifundios era su posibilidad) y la venta de mejoras los expulsaba más adentro de la selva, mientras avanzaba la gran propiedad.

El análisis de Villegas y Restrepo los lleva a declarar sin ambages que "el latifundio como forma dominante de tenencia en Colombia no es producto del azar, sino elemento constitutivo de la estructura social". Y concluyen que entre el periodo radical y la época de la regeneración no puede establecerse una diferencia en cuanto la tendencia a promover el latifundio, ello estaba inserto en la configuración del poder que se había establecido desde la República de una clase dominante donde los latifundistas tenían una gran capacidad política para imponer sus dinámicas especuladoras y acaparadoras de tierras, usando todo tipo de procedimientos, desde el desalojo y la quema de viviendas de los colonos, hasta el uso del papel sellado para vencer en juicio a los que pretendían acceder a la propiedad.

---

41 El Decreto 640 de 1882 fue derogado por el 832 de 1884, que fijó un periodo de 10 años, siguientes a la fecha de adjudicación, para cultivar los terrenos adjudicados. Este Decreto no varió en lo esencial las proporciones fijadas antes entre lo cultivado y lo adjudicado.

Como se anotó antes, las cifras disponibles eran contundentes respecto a quien se favorecía con la política de baldíos. Entre 1891 y 1904 las adjudicaciones a cambio de bonos se mantuvieron entre el 82,8% y el 88,1%, con una leve baja en 1895 (67,5%), mientras la superficie que pasó a los colonos o pequeños propietarios sólo fluctuó entre el 3,2% y el 8,8% (Arango, 1997: 37), pese a las normas expedidas que buscaban favorecer a los pequeños cultivadores.

Alejandro López sintetizó de una manera clara la política oficial de baldíos en este periodo:

> [...] La nación ha mostrado un afán inexplicable en buscarles propietarios a nuestras reservas territoriales, lo que no es lo mismo que buscar quien las cultive [...] con papel sellado, bonos territoriales y alguna influencia en las esferas respectivas adquirieron muchos ciudadanos de la República grandes concesiones territoriales, en parajes de buenas perspectivas de valorización futura y ya sabemos todos que quien adquiere la propiedad de miles de hectáreas de tierras fiscales no significa con ello su voluntad de internarse en la selva bravía a fundar una empresa agrícola colosal, sino que más bien adquiere el derecho a excluir a los verdaderos colonizadores, y esperará que éstos valoricen las tierras adyacentes, por medio de la apertura de caminos, de siembras y de habitaciones numerosas. El incauto colono que ignore que la propiedad ha sido ya asignada, y que los montes que va a tumbar son ajenos, pierde irremediablemente su esfuerzo, ante el derecho excluyente del gran propietario (López, 1976: 41-42).

El siglo XIX se cierra en medio de la guerra y un proceso continuo de apropiación de tierras facilitado por la política oficial, que propiciaba la acumulación en manos de unos pocos privilegiados. Algunos resultados se pueden observar en el Cuadro 2.9.

Cuadro 2.9, Ejemplos de acumulación de tierras por títulos de concesión y por documentos de deuda pública, 1827-1881

Año	**Beneficiario**	**Fanegadas**	**DDP o TC**	**Región**
1835	General Santander	6.400	DDP	Bolívar
1872	General Tomás C. Mosquera	2.700	TC	Cauca
1834-36	Juan Manuel y Manuel Antonio Arrubla	29.534	DDP	Antioquia y Cauca
1854-1873	Carlos Bonito	11.590	DDP y TC	Cundinamarca y San Martín

1877	Indalecio Castillo	5.969	TC	San Martín
1878	Celestino Castro	8.714	TC	Cundinamarca
1881	Francisco Javier Cisneros	10.000	TC	Panamá
1874-81	Lorenzo Cuéllar	63.589	TC	Tolima y Cauca
1880	Manuel Cortissoz	9.999	TC	Santander
1880	Demetrio Cruz	9.792	TC, cultivador	Santander
1874	Leonardo Cubillos	7.883	DDP	San Martín
1865-1880	Bernardo Herrera	69.272	TC, DDP, apertura caminos	Santander, Tolima, Cundinamarca, San Martín
1860	Echeverri Botero y Cía.	7.976	TC	Antioquia
1880	Marcelino Gutiérrez	26.274	TC	Cauca, Tolima, San Martín
1869	Rómulo Jaramillo	8.898	TC	Antioquia
1872	Joy Roberto A.	16.018	TC, cuenta del Estado	Santander
1872 y 1881	Indalecio Liévano	7.161	TC	Cundinamarca
1855	Liccioni y Gerard	14.100	DDP	Casanare
1873-1880	Rudesindo Ospina	20.000	TC	San Martín, Cauca, Tolima, Santander
1875	José Antonio Mejía	9.999	TC	San Martín
1872-78	Manuel Antonio Pineda	18.652	TC	Bolívar
1880-81	Leopoldo Pombo	14.000	TC	Tolima
1873	Emiliano Restrepo	77.783	DDP y TC	San Martín
1873	Juan B. Plata y Federico Hurtado	10.000	TC	Cauca

Fuente: Villegas y Restrepo, con base en la Memoria de Hacienda de 1882.
DDP (Documento de deuda pública) TC (Título de cesión).

De este Cuadro se observan algunos fenómenos: la acumulación unas veces se hacía en un solo año; otras, durante varios años. Hay especuladores de tierras que alcanzaban a tener varios títulos en varias regiones, como el caso de Rudesindo Ospina, Marcelino Gutiérrez, Bernardo Herrera y Lorenzo Cuéllar. En otros casos, como el de Emiliano Restrepo, la apropiación se daba en una sola región, como en San Martín, con 10 títulos en un mismo año. A esos datos de acumulación individual deben agregarse las propiedades que se formaron en el mercado por compras y ventas, tanto de estos mismos propietarios como de otros, sin considerar la ampliación de linderos, tan frecuente en todos los tiempos[42].

En la elaboración de cifras, Villegas y Restrepo muestran los datos de adjudicación de tierras baldías entre 1827 y 1881 presentadas en la Memoria de Hacienda de 1882, haciendo referencia sólo a los datos existentes en esa Secretaría; faltarían los de otras Secretarías que adjudicaban títulos, como ya se mencionó. El resumen presentado en el Cuadro 2.10 indica que sólo una parte ínfima se entregó a cultivadores y que la mayoría se hizo por documentos de deuda pública, títulos de concesiones y bonos territoriales.

Cuadro 2.10, Resumen de las adjudicaciones de tierras Baldías, 1827-1881

Concepto	**Hectáreas**	**Porcentaje**
Adjudicación a cambio de títulos de concesión y bonos territoriales	627.593	48,23
Por documentos de deuda pública	359.831	27,65
Por concesiones especiales	152.650	11,73
Por auxilio por apertura de caminos y construcción del ferrocarril de Panamá	114.440	8,79
Por dinero sonante	31.624	2,43
No consta a cambio de qué	8.915	0,68
A cultivadores	6.066	0,46
Total	1.301.122	

Fuente: Villegas y Restrepo (51).

42 La dinámica de la especulación con tierras durante el auge de la economía agroexportadora en el siglo XIX se encuentra descrita, además de los textos citados, en el libro de José Antonio Ocampo, *Colombia y la economía mundial 1830-1910*, Siglo XXI-Fedesarrollo, Bogotá,1985.

2.9.4. Uso de los bosques

La legislación sobre el uso de los bosques nacionales iba paralela con la que regulaba la adjudicación de baldíos. El Estado desde comienzos de la era republicana inició la expedición de normas para intentar conservar los bosques y las especies nativas que tenía un apreciable valor económico en los mercados externos. Esa legislación fue muy cambiante y no muestra una política consistente del Estado para salvaguardar las riquezas de los bosques a tiempo que se hacía un buen uso económico de ellos. Una característica de esas políticas era la incapacidad técnica, administrativa y financiera del Estado para regular la explotación de los bosques y las aguas. Esa política estuvo marcada por varias fases que indican los vaivenes de las decisiones gubernamentales. Botero (1994) ha señalado los siguientes periodos:

- Entre 1830-1850: una etapa altamente proteccionista, con muy poca movilidad de los recursos productivos y un escaso sector exportador;
- A partir de 1850 y las ideas liberales así como el auge económico, la explotación y comercialización de baldíos y bosques nacionales varió drásticamente, llegándose a declarar la libertad total en esa materia;
- Durante el periodo de la regeneración Núñez proclama la "libertad legal", que reemplaza la libertad absoluta en el uso de las tierras públicas, señalando algunos requisitos para explotar los bosques y baldíos (Decreto 935 del 7 de noviembre de 1884);
- Políticas más restrictivas y drásticas en la racionalización de la explotación y comercialización de baldíos y bosques durante el gobierno de Reyes y de Carlos E. Restrepo, expresado ello en el Código Fiscal de 1912, cuando se hacía evidente la gran destrucción de estos recursos por el auge de la economía exportadora de materias primas junto con el café.

La Ley 85 de 1920 señalaba que no se podían adjudicar como baldíos los terrenos reservados y aquellos donde prevalecían ciertas especies, siempre y cuando tuvieran una cabida no menor de 50 has, la contravención a la norma daba lugar a nulidad de la adjudicación.

Como señala Botero, desde 1923 y hasta 1926 se reglamentó aún más lo relativo al arrendamiento de bosques, limitando su descontrolada explotación, prohibiendo la de algunos productos, como la pita (Decreto 1880 de 1925; Ley 74 de 1926); se defendían los lugares circunvecinos a las fuentes de agua y se declaraban reservadas para ser explotadas como bosque nacio-

nal determinadas áreas del territorio nacional (Decreto 1818 de 1924; 338 de 1924 y 1826 de 1931). Pero pese a todas estas normas, para 1930 "el panorama nacional en materia de bosques y baldíos era muy desalentador".

En 1870 se decretó la libertad de explotación de bosques nacionales (Ley 11 del 6 de abril de 1870) ante la defraudación hecha al Estado por los explotadores de los bosques y la destrucción de los bosques de quina. Con ello se deroga la "libertad legal" establecida por la Ley 11 de 1865.

La Ley 51 de 1871 reafirmó la política de libertad absoluta en materia mercantil y agrícola confirmando lo señalado en la Ley 11 de 1870. Allí se dice que "para la explotación libre de tierras baldías [...] nadie necesita licencia de autoridad alguna. Las medidas [...] de reproducción y conservación son simplemente policivas, sin que puedan afectar la libertad concedida a los explotadores (Botero, 1994: 92-93). Esto fue recogido por el Código Fiscal (Ley 106 de 1873).

En 1884, el Decreto 935 reglamentó la libre explotación de los bosques nacionales buscando su conservación y reproducción, con la exigencia de licencia administrativa previa; en la solicitud era necesario adjuntar los linderos del globo, las sustancias a extraer y el objeto al cual se iban a destinar; además se indicaban las técnicas que debían seguirse en la explotación de algunas especies (gomas, bálsamos, etc.). Se fijó a partir de ese año un límite de adjudicación de bosques de 5.000 has. Como anota Botero (1994), en 1891 y 1892 se hicieron más severas las medidas. Ejemplo de ello fue la prohibición hecha en el Decreto 690 de 1891, de su adjudicación y explotación en una extensión de cinco leguas a la redonda en las salinas de Cumaral, Upín, etc., y en otras localidades (Decreto 853 de 1891 y Decreto 108 de 1894). En 1892 se restringieron las licencias de explotación de los bosque nacionales a cuatro años (Decreto 1878), y con el Decreto 473 de 1899 "se fue abandonando progresivamente la etapa de la libertad absoluta y "legal" de la explotación de los baldíos y bosques" (Botero, 1994. 94) debido a que los explotadores de especies como el caucho derribaban y destruían los árboles, sin tomar precauciones para su reproducción. Por ello, la Ley 32 de 1903 prohibió el derribo de todo árbol que produjera algún artículo comercial. Con la Ley 56 de 1905 se completaron las restricciones anotadas.

Estas medidas y las normas posteriores muy poco hicieron para evitar que los bosques continuaran su proceso de destrucción, que venía desde 1850, cuando se inició su proceso de apropiación para darle fundamento a la incipiente economía agroexportadora basada en el extractivismo que afectaba los

recursos naturales y las riquezas allí contenidas. El Estado no tenía cómo controlar esa destrucción, el hecho de permitir la libre explotación a las empresas que tenían los recursos para hacerlo sellaba la triste suerte de los bosques[43].

El artículo 24 de la Ley 56 de 1905 prohibió la libre explotación de bosques nacionales y facultó al Ejecutivo para reglamentar su explotación. La Ley 30 de 1907 y su Decreto reglamentario, 625 de 1910, reafirmaron la etapa de restricciones en bosques y baldíos con productos exportables. El artículo 1º de la Ley 30 señaló expresamente que no se podían adjudicar como baldíos bosques que contuvieran maderas preciosas (tagua, quina, otros exportables).

Pero ello no significaba que no pudieran explotarse esos bosques, pues los artículos 3 y 4 señalaban que su explotación se haría mediante licencia administrativa otorgada por el Ministerio de Obras Públicas y previo el cumplimiento de una serie de requisitos que fijaban la Ley 30 y el Decreto 976 de 1907 (Botero, 1994: 95). Pero esa reglamentación, dice Botero, parece excesiva, pues en el mismo año, 1907, el Decreto 1540 indicó que la explotación de la tagua en determinadas regiones se podría llevar a cabo sin necesidad de permisos o concesiones especiales. Es decir, hubo presiones de los explotadores de especies comercializables que hicieron cambiar las normas.

En 1908, por Decreto 1279, se creó el Departamento de Tierras Baldías y Bosques Nacionales en el Ministerio de Obras Públicas, estableciendo una política, por primera vez, selectiva y calificada en la adjudicación de baldíos y bosques en el gobierno de Reyes. En opinión de Botero, esta política no difería mucho de la tradicional colonización de áreas vacías, el incremento de productos exportables y la adjudicación en contraprestación al otorgamiento de créditos individuales o jurídicos hechos al Estado. Con el Código Fiscal de 1912 la política intervencionista del Estado se hizo más intensa en lo administrativo.

En la legislación expedida en 1918 (Decreto 1 de 1918) y 1919 se fortaleció esa política, al declarar bosques nacionales algunos de los existentes en los terrenos baldíos de la Nación, dándoles carácter de bosque nacional a las plantaciones naturales de caucho, tagua, pita, henequén, quina, balata,

43 Una muestra de los conflictos entre los Estados y el poder central y los empresarios está bien reflejado en la explotación de las quinas en Santander. Ver la obra de Horacio Rodríguez Plata, *La inmigración alemana al Estado de Santander durante el siglo XIX*, Editorial Kelly, Bogotá, 1968. La explotación del caucho en el Amazonas también es muy ilustrativa de cómo la Casa Arana cometía todos los abusos que estuvieran a su alcance. La obra mencionada de Camilo Domínguez y Augusto Gómez sobre la economía extractivista en la Amazonia colombiana contiene referencias sobre el tema.

jengibre, maderas preciosas y demás productos de exportación o de consumo interior (Botero, 1994: 96). También se legisló más sobre arrendamiento de bosques y se aclaró que los contratos sobre esos bienes no daban derecho a la explotación de las minas en ellos encontradas; permite que los dueños de ciertos predios se opongan a las talas que los perjudiquen y propende por la creación de escuelas de silvicultura.

En 1919, la Ley 119 de diciembre 30, reformó disposiciones del Código Fiscal sobre explotación de bosques nacionales y conservó algunas de las normas vigentes. Consideró como bosques nacionales las plantaciones naturales de caucho, tagua, pita, henequén, quina, balata, jengibre, maderas preciosas y demás productos de explotación o de consumo interior existentes. La Nación podía hacer las reservas territoriales que juzgara convenientes por disposiciones reglamentarias de la Ley. Los bosques nacionales definidos "no podrán ser cultivados, ocupados, denunciados, ni adjudicados como terrenos baldíos a ningún título y serán por consiguiente nulas las adjudicaciones que de ellos se hagan" (Amézquita, 1961: 55).

El término de arrendamiento de los bosques se estableció en 20 años, con contratos mediante licitaciones, un canon de arrendamiento no inferior al 3% del producto bruto de la explotación, respetando al derecho de los colonos, según la Ley 71 de 1917.

Los contratos se celebrarían mediante licitación. En toda explotación de bosques nacionales el gobierno adoptará como canon o base de arrendamiento un porcentaje del producto bruto de dicha explotación, que no sea menor de tres por ciento, y cuando el arrendamiento sea sin licitación (petición de arrendamiento cuando se hayan encontrado productos vegetales desconocidos o que no hayan sido explotados en debida forma en el bosque solicitado en arrendamiento) no será menor del cinco por ciento. En todos los contratos se debía entregar al final del arriendo la zona debidamente mensurada y amojonada.

En los alrededores de las poblaciones se podían hacer concesiones urbanas para la explotación de hierbas, leñas o cualquier otro producto forestal, previo concepto de la Comisión de Bosques, y en extensiones no mayores de 100 has.

Los contratos de arrendamiento de bosques no daban derecho a beneficiar las minas que se encontraran en ellos, cuya propiedad o derecho de explotación se reservaba la nación. El concesionario se obligará a hacer la explota-

ción contratada de tal manera que no se destruyan los productos, sino que asegure su reproducción o repoblación.

En toda adjudicación de baldíos, o en la explotación de bosques nacionales, habrá siempre una zona de bosque no menor de cincuenta metros ni mayor de ciento a cada lado de los manantiales, corrientes o cualesquiera depósitos naturales de aguas aprovechables, zona en la cual es prohibido el desmonte y las quemas. Al arrendatario de los bosques se le prohíbe hacer desmontes en las cabeceras de los ríos y derribar los árboles de caucho y otras resinas. Esta disposición se ha mantenido durante todo el siglo XX, pero los propietarios casi siempre han hecho caso omiso de ello, en especial cuando se han establecido pastos para ganado.

Además del arrendamiento, la norma estableció que podría hacerse la explotación de los bosques por medio de licencias o permisos, respetando los derechos de terceros, con un canon que en ningún caso bajara del más alto establecido en los contratos de arriendo. Las licencias no serían por términos mayores de un año. Se fomenta la educación y la plantación de árboles, así como la formación de estudiantes en escuelas de silvicultura del exterior.

En el mensaje del Presidente al Congreso de 1920 se anunció que se había aplazado la aplicación de esta Ley "en atención a la necesidad que parece ella experimentar de algunas reformas, por las relaciones en que se halla este negocio con el de adjudicación de tierras baldías y por la grande extensión del territorio nacional que abarcaría el arrendamiento de los bosques, si este arrendamiento hubiera de pactarse en toda la amplitud facultada por la Ley y con todas las personas que lo propusieran" (Codificación Nacional, 1927: 105). Esta parecía una medida prudente, pues el Estado no tenía cómo sostener vigilantes o inspectores, para velar por el cumplimiento de las normas, y se limitaba a indicar que los Consejos Municipales debían dictar las providencias para ello. La Ley constituía un llamado a acabar con todos los bosques, facilitando la apropiación privada de baldíos.

La Ley 119 de 1919 puede considerarse en muchos aspectos normativos como el primer esbozo de un código de recursos naturales, aunque restringido al uso de los bosques y la conservación de las fuentes de agua.

La Ley 85 de 1920 también indicó que n0 se podían adjudicar como baldíos los bosques nacionales que se declararen o se hubieren declarado como reservados por el Estado ni aquellos en que prevalecieran, en lotes no menores de 50 has, plantaciones naturales de tagua, caucho, balata, chicle, quina, pita, henequén, jengibre o maderas preciosas dedicadas a la exportación.

El Cuadro 2.11 recoge las principales normas expedidas sobre bosques en el siglo XIX y primeras décadas del siglo XX.

Cuadro 2.11 Principales normas sobre bosques

Decreto 572, del 31 de julio de 1829. Denegado por la Ley del 11 de abril de 1865.	Prohíbe extraer de las tierras de propiedad nacional maderas preciosas o de construcción, *sin licencia competente*, y exportar quina y otras sustancias medicinales.
Circular del 11 de noviembre de 1853. Circular del 24 de noviembre de 1853.	Dispone dar en arrendamiento los terrenos quiníferos.
Decreto del 31 de octubre de 1861.	Los títulos que den derecho a baldíos no pueden hacerse efectivos donde haya quina, caucho y bálsamo de Tolú (Derogado por la Ley 15 de 1865).
Decreto 131 del 14 de agosto de 1853.	Estableció en cada Estado Soberano un administrador de tierras y bosques de propiedad nacional (ratificado por ley 15 de 1865).
Ley del 11 de abril de 1865.	Se permite a los particulares la explotación de los bosques de las tierras baldías, pagando unos derechos. Se requiere una licencia para explotar un bosque y solo se puede usar una vez pagados los derechos correspondientes a la cantidad de sustancia para cuya extracción se concede licencia. El derecho a la explotación podrá arrendarse a particulares por medio de pública licitación.
Ley 70 del 4 de julio de 1866. Derogada por Ley 41 del 22 de julio de 1867.	Sobre deslinde e información de catastro de baldíos se dispone la formación de un catastro general de las tierras baldías de propiedad nacional. Se organizará un cuerpo de ingenieros agrimensores (10 ingenieros, 10 ayudantes, 2 dibujantes y 10 escribientes). Se reputan baldíos de propiedad nacional todas las tierras comprendidas en los territorios de Mocoa y la Guajira y los márgenes de los ríos navegables y las costas desiertas de los Estados Unidos de Colombia. También los terrenos incultos de las cordilleras y valles. Y quienes pretendan tener algún derecho sobre ellos deben aportar pruebas legales o con posesión por 25 años, continua, real y efectiva, del terreno culti-

	vado. Las adjudicaciones de baldíos no comprenderán los bosques que contengan quinas, goma elástica u otras producciones vegetales, que podrán explotarse por cuenta de la nación. Es un deber de los gobiernos de los estados dictar leyes y decretos para deslindar completamente la propiedad nacional de la de los particulares.
Decreto del 20 de noviembre de 1870.	Para prevenir el monopolio de la explotación de los bosques nacionales, las adjudicaciones de baldíos y licencias para explotar sustancias de bosques nacionales, en lo sucesivo no podrán comprender una extensión mayor de la de un miriámetro cuadrado (2 leguas cuadradas); se exceptúan de estas disposiciones las adjudicaciones menores de 10 has. A un mismo individuo no podrá concedérsele licencia para explotar bosques que se hallen en continuidad con aquellos a que se refiera otra licencia otorgada a su favor. Las nuevas adjudicaciones deberán referirse a terrenos separados por lo menos cinco km.
Ley 11 del 6 de abril de 1870. Deroga la Ley del 11 de abril de 1865.	Se declara libre la explotación de los bosques nacionales. Adicionada por Ley 51 del 4 de mayo de 1871, indica que no se necesita licencia ni puede cobrarse derechos para explotar los bosques.
Decreto del 15 de diciembre de 1870.	La solicitud de adjudicación de baldías no da derecho para impedir la extracción de productos forestales en el terreno solicitado.
Ley 106 de 1876. Código Fiscal, Título 11.	Artículo 950, es libre la explotación de bosques nacionales en los baldíos de la nación, procurando su conservación y reproducción, sin cobrar derecho alguno. El Estado puede dar en arriendo (no más de 5 años) tierras baldías con sus bosques, bajo ciertas condiciones. El producto del arrendamiento de bosques nacionales se aplicará a la amortización de la deuda nacional.
Ley 15 del 26 de junio de 1884. Adicionada por la Ley 56 de octubre de 1884.	Sobre fomento de la agricultura. Se conceden primas hasta $1.000 a los plantadores de quina, por cada 10.000 árboles de las mejores clases que cultiven y presenten en estado de producción; lo mismo a plantadores de caucho. El Estado po-

	drá repartir hasta un millón de árboles de quina y caucho a quienes deseen cultivarlos. En la Escuela de Agricultura Nacional se darán instrucciones sobre el cultivo. Las fábricas de extracción de alcaloides y sales de quina y las plantaciones quedan exentas de impuestos (quina y caucho) y se consideran como utilidad pública. También se promoverá el cultivo del opio y el del gusano de seda. Se autoriza al poder ejecutivo a invertir hasta $100.000 en una compañía (nacional o extranjera) que establezca fábricas de extracción de alcaloides y sales, con preferencia de las quinas.
Ley 56 del 2 de octubre de 1884. Reglamentada por la Ley 15 de 1884 y por el Decreto 877 del 28 de octubre de 1884.	Sobre fomento de la agricultura nacional. El individuo o compañía que por primera vez descubre en terrenos nacionales algún producto valioso en el comercio, cuya explotación haya sido antes desconocida en el país, adquirirá derecho a que se le adjudiquen los terrenos baldíos en que hubiere hecho el descubrimiento, sin exceder las 10.000 has.
Decreto 935 del 7 de noviembre de 1884. Adicionado con el Decreto 1878 del 4 de agosto de 1892.	Reglamenta la conservación y reproducción de los bosques nacionales establecida en el Código Fiscal, que exige una licencia que no puede abarcar más de 5.000 has.
Decreto 690 del 18 de julio de 1891.	Prohíbe la adjudicación de baldíos y la explotación de bosques en una extensión de cinco leguas a la redonda en las salinas existentes. El Decreto 108 del 9 de febrero de 1894 consideró excesiva esa extensión. pues sustraía a la agricultura y a la colonización una gran proporción de tierras baldías. Establece en lugar de cinco leguas un miriámetro y cuarto (10,125 m) a la redonda en cada una de las minas (firma Miguel Antonio Caro).
Decreto 473 del 28 de septiembre de 1899.	Reforma y adiciona el Decreto 935 del 7 de noviembre de 1884 para contener el derribo y destrucción de árboles sin las precauciones para que se reproduzcan. Por ello fija una serie de condiciones para la explotación de bosques: licencia hasta 5.000 has, no mayor de 4 años; prohíbe el derribo y destrucción de árboles cuya explotacióնse hace por medio de incisiones en la corteza (caucho y otras resinas, bálsamos, gomas, etc.);

	a quien lo haga se le imponen penas; cuando se arranquen plantas medicinales es necesaria su reproducción; los prefectos, alcaldes y corregidores deben vigilar a los explotadores de bosques.
Ley 32 de 1903 (26 de octubre).	Impone una multa de $500 por cada árbol derribado (caucho, la sarrapia, la gata percha, el cacao silvestre, la quina, cera de laurel, resina e palma, etc.).
Ley 56 del 29 de abril de 1905.	Previa autorización del gobierno nacional, los municipios gozarán del derecho de usufructo de los terrenos baldíos de su respectiva jurisdicción; lo cual no impedirá las enajenaciones y adjudicaciones. Queda prohibida la libre explotación de los bosques nacionales. Por el decreto 1113 del 19 de septiembre de 1905 los municipios pueden administrar o conceder el uso de baldíos a particulares, pero en extensión que no exceda 1.000 has, ni por tiempo mayor de 5 años.
Ley 30 del 31 de mayo de 1907 (de la Asamblea Nacional Constituyente). (Derogada por el Artículo 450 de la Ley 110 de 1912, Código Fiscal). Reglamentada por el Decreto 976 de 1907.	Los bosques nacionales (aquellos que contienen maderas preciosas) no podrán ser adjudicados como baldíos. El que quiera explotar maderas o extraer taguas, cortezas, gomas, resinas u otros productos exportables de los bosques nacionales debe solicitar una concesión al Ministerio de Obras Públicas aportando pruebas de que los terrenos son baldíos (información jurada de cinco testigos) y el plano respectivo, asegurando su reproducción o repoblación. La concesión podrá ser de hasta 20 años y la extensión del terreno no puede exceder 3000 has. El Ejecutivo puede dar en arriendo los terrenos, por un término no mayor de 20 años. Se estipula la preferencia por los colonos (en igualdad de condiciones) ubicados en el terreno solicitado en concesión, que tienen derecho a que se les adjudique la parte cultivada y otro tanto en lote continuo. Los concesionarios tienen la obligación de colonizar y fundar poblaciones en los terrenos a que la concesión se contraiga. Se prohíbe cortar árboles o hacer incisiones que conduzcan a que se sequen. El reglamento entra en bastantes detalles sobre la explotación.

Decreto 1540 del 26 de diciembre de 1907.	La explotación de la tagua en los bosques nacionales situados en las hoyas de los ríos Atrato y León y en las costas del Golfo de Urabá no requieren permisos o concesiones especiales con la condición de pagar a la Aduana dos pesos oro por cada tonelada de tagua, como derechos de explotación.
Decreto 1279 del 20 de noviembre de 1908. (Reglamentación de la Ley 25 de 1908). Derogado por el Decreto 602 del 13 de diciembre de 1909.	Establece el Departamento de Tierras Baldías y Bosques Naciones en la Sección 5ª del Ministerio de Obras Públicas, le fija las atribuciones. El Ministerio puede transmitir el dominio de baldíos y de los bosques por adjudicación, a cultivadores; por cesión, a empresarios, para fundación de nuevas poblaciones, y a pobladores de las ya fundadas, a cambio de bonos territoriales o títulos de concesión y a título de venta por dinero (área máxima de 5.000 has) en remate público.
Decreto 625 bis del 25 de julio de 1910.	Reglamenta la Ley 30 de 1907. La nación se reserva los bosques nacionales que contengan cocales, tagua, quina, caucho, gomas, resinas, plantas fibrosas y maderas explotables y en consecuencia tales bosques no podrán ser adjudicados en lo sucesivo como baldíos.
Ley 110 del 23 de noviembre de 1912 (Código Fiscal).	Los bosques existentes los administrará el gobierno. Se pueden arrendar hasta 10.000 has en solicitud hecha ante el Concejo Municipal y autorización del Ministerio. El arrendamiento de bosques impide la adjudicación de baldíos en que aquellos estén situados. El arrendatario no puede hacer desmontes en las cabeceras de los ríos y derribar los árboles de caucho y otras resinas. Es libre la extracción de la tagua en terrenos baldíos y se establece un impuesto de hasta 6% sobre exportación de dicho fruto (derogado por la Ley 119 de 1919). Los bosques nacionales no son enajenables sino mediante autorización del Congreso.
Ley 112 del 4 de diciembre de 1913 (en varias disposiciones en esta década se autoriza a varios municipios para usufructuar los terrenos baldíos).	Autoriza al Gobierno para conceder hasta por 25 años, por periodos de 5 en 5 años, a los municipios de Tumaco, Guapi y Barbacoas el usufructo de los bosques que existen en baldíos dentro de los límites de esos municipios (Reforma el artículo 105 del Código Fiscal y el artículo 4º de la Ley 78 de 1912).

Decreto 1360 del 18 de diciembre de 1914.	El Concejo Municipal que se proponga obtener para el municipio el goce de usufructo de alguna porción de terrenos baldíos dentro de su territorio elevará solicitud (en memorial) al Gobernador, Intendente o Comisario, con información sumaria de tres testigos. Se seguirán las formalidades del Código Fiscal, entre otras. El Ministerio de Hacienda recibe el expediente y concede el usufructo. El usufructo concedido no impedirá el establecimiento de cultivadores o colonos o de descubridores de minas en los terrenos concedidos. El usufructo terminará de hecho en las porciones que ocupen los colonos o cultivadores y descubridores de minas. Todo municipio que obtenga el goce de usufructo de baldíos podrá arrendarlos en subasta pública.
Decreto 1482 del 23 de diciembre de 1914 y Decreto 2007 del 24 de noviembre de 1916.	Reglamenta el cobro de los derechos de exportación sobre artículos provenientes de los bosques nacionales. El Decreto 944 del 19 de mayo de 1917 deroga el 1482 de 1914.
Decreto 1 de 1918, enero 2.	Decláranse bosques nacionales los existentes en terrenos baldíos comprendidos en la Comisaría de Urabá, en los municipios de Riosucio, Turbo y Chiriguaná. Este decreto fue modificado por el 1826 del 19 de octubre de 1931 para permitir la adjudicación de baldíos de terrenos en lotes no continuos menores de 50 has, que no son bosques nacionales.
Decreto 25 del 7 de abril de 1919.	Se prohíbe cortar árboles de balata (goma) y resinas, artículos importantes de exportación (regiones de Caquetá y Putumayo).
Ley 119 del 30 de diciembre de 1919. Reglamenta por el Decreto 272 del 7 de febrero de 1920. Reformado a su vez por el Decreto 2227 de 1920 (diciembre 17).	Reformatorio del Código Fiscal sobre explotación de bosques. Define qué plantaciones son bosques naturales (caucho, tagua…) Estos bosques no podrán ser cultivados, ocupados, denunciados ni adjudicados como terrenos baldíos o ningún título. El término de arrendamiento no será mayor de 20 años y por licitación, salvo en casos especiales. El canon de arriendo no será menor del 3% del pro-

	ducto bruto de la explotación; si el arrendamientos directo y sin licitación, el canon de arriendo no será menor del 5%. El contrato de arriendo no da derecho a explotar las minas contenidas en el terreno. Terminado el contrato, la zona de bosques se entregará debidamente mensurada y amojonada. Se crea la Comisión Forestal. El gobierno podrá contratar con ingenieros competentes la mensura y amojonamiento de las superficies de bosques nacionales. Se exige dejar franja, no menor de 50 m ni mayor de 100 m, a cada lado de los manantiales corrientes y cualquier depósito de aguas aprovechables; allí se prohíben el desmonte y las quemas. Especifica otras normas para la explotación de los bosques, se respetan los derechos de los colonos y de terceros. Las licencias y permisos de explotación no serán por más de un año.
Ley 85 del 19 de noviembre de 1920.	Reforma algunas disposiciones del Código Fiscal en lo referencia a baldíos.
Decreto 2227 del 17 de diciembre de 1920.	No se podrán otorgar concesiones para explotar bosques nacionales por más de 15.000 has. El contratista no podrá destruir por ningún motivo los árboles que están a una distancia menor de 200 m de los ríos navegables, zona que queda por fuera del contrato de arriendo y solo puede usarse para construcción de caminos que dan acceso al río.
Decreto 190 del 15 de febrero de 1921.	Para los contratos de arriendo de bosques, y para prescindir de las subastas públicas, es indispensable la comprobación previa de que en el bosque objeto de arriendo el interesado haya encontrado productos vegetales desconocidos o que no hayan sido explotados debidamente.
Decreto 623 del 5 de mayo de 1922.	Decláranse reservados, para ser explotados únicamente como bosques nacionales, los baldíos existentes en la Sierra Nevada de Santa Marta.
Decreto 514 del 5 de abril de 1923.	Se prohíbe la explotación y exportación de semillas, plantas o renuevos de pita que se extraigan de los bosques nacionales.

Ley 100 del 3 de diciembre de 1923.	Se provee la colonización y vigilancia de los terrenos fronterizos nacionales. El gobierno queda autorizado para la fundación y fomento de colonias agrícolas y penales en esas regiones, creación de aduanas y fijación de tarifas, organización de cuerpos de Zapadores y de resguardos, construcción de vías, creación de empleos, supresión o disminución del impuesto sobre la explotación de bosques y la adjudicación de tierras baldías hasta 100 hectáreas. Estas Facultades se conceden hasta el 1º de agosto de 1925.
Ley 74 del 30 de noviembre de 1926.	Se autoriza al gobierno para que, previo concepto favorable del Consejo de Ministros, pueda contratar la explotación de bosques nacionales, entre un canon de arrendamiento del 7% y el 3% del producto bruto, teniendo en cuenta la distancia en que tales explotaciones se encuentren con relación a los puntos marítimos. No se pueden adjudicar como baldíos las partes de las montañas circunvecinas de los ríos que proveen de agua potable a las poblaciones de importancia. Por el Ministerio de Industrias se hará levantar la carta agronómica del país, con indicación de las tierras baldías, clima, altura sobre el mar y puntos más apreciados para el cultivo. El arrendamiento de lotes o zonas de bosques no será mayor de 10 años y los contratos se harán por licitación; el canon de arriendo no será menor del 3% del producto bruto de la explotación, y si es sin licitación no será menor del 5%. La explotación de bosques será libre en la Intendencia del Chocó y el gobierno podrá declararla libre en otras regiones, según las conveniencias públicas o privadas; esas libertades sin perjuicio de las reservas establecidas en el Código Fiscal y las restricciones establecidas en la Ley 85 de 1920.
Decreto 1300 del 18 de julio de 1928.	Se crean 10 inspectores de bosques nacionales, baldíos y aguas de uso público, dependientes del Ministerio de Industrias; se determinan sus funciones, etc. Se divide el territorio en 10 zonas para la vigilancia de los bosques; cada zona a cargo de un inspector.

	Los inspectores formarán las estadísticas de los baldíos existentes en su zona, los adjudicados con nombres de adjudicatarios y actuales ocupantes, número de hectáreas adjudicadas a cada colono, los cultivos (el Departamento de baldíos enviará a los Inspectores la información disponible en el Ministerio); baldíos ocupados con ganado y no adjudicados; estadística completa de los bosques nacionales indicando los que se están explotando, con contratos de arriendo, licencias o sin licencias; los productos que se extraen, punto por donde se exporta, sumas recaudadas por la Nación por la explotación y arriendos; situación de las islas y playones y los baldíos reservados o destinados para usos especiales; información detallada de minas existentes en baldíos y bosques nacionales en explotación, constatan si los concejos están cumpliendo sus obligaciones. El Ministerio de Industrias procederá a hacer una compilación y publicación de todas las disposiciones y decretos vigentes sobre baldíos, bosques nacionales y aguas de uso público. El Gobierno creará un Resguardo Nacional de Bosques. Este Decreto se refiere a todos las normas existentes y busca ver si se están cumpliendo.
Decreto 489 del 14 de marzo de 1929.	Reserva con destino a la construcción de ferrocarriles del Estado todas las maderas aprovechables existentes en los terrenos baldíos que se encuentren en determinadas zonas donde se están construyendo ferrocarriles. La zona reservada tendrá una anchura de 10 km de lado y lado del eje de las trochas en los trazados definitivos. Se respetarán las normas de la ley 119 de 1919, respecto a no cortar ni destruir o dañar las plantaciones naturales de tagua, caucho, balata, chicle, quina, pita, henequén, jengibre o maderas preciosas destinadas a la exportación.
Ley 93 del 9 de julio de 1931.	Fomenta la explotación de productos forestales: Los contratistas tienen la obligación de fomentar la colonización y mejoramiento de los bosques nacionales y las extensiones territoriales contra-

	tadas serán alinderadas debidamente al efecto de que las tierras adyacentes puedan ser denunciadas como baldíos. Los permisos serán hasta cinco años y se pagarán los impuestos establecidos. Los contratos que el gobierno celebre sobre explotación de bosques nacionales no estarán sujetos a la licitación pública y sólo requerirán para su validez de la aprobación del consejo de Ministros.

Fuente: elaborado con base en Juan José Botero (1994) y Carlos E. Henao (1935).

La Ley 85 de 1920 señalaba que no se podían adjudicar como baldíos los terrenos reservados ni aquellos donde prevalecían ciertas especies, siempre y cuando tuvieran una cabida no menor de 50 has; la contravención a la norma daba lugar a nulidad de la adjudicación

Como señala Botero, desde 1923 y hasta 1926 se reglamentó aún más lo relativo al arrendamiento de bosques, limitando su descontrolada explotación, prohibiendo la de algunos productos, como la pita (Decreto 1880 de 1925; Ley 74 de 1926); se defendían los lugares circunvecinos a las fuentes de agua y se declaraban reservadas para ser explotadas como bosque nacional determinadas áreas del territorio nacional (Decreto 1818 de 1924; 338 de 1924 y 1826 de 1931), pero, pese a todas estas normas, para 1930 "el panorama nacional en materia de bosques y baldíos era muy desalentador".

Bibliografía

Arango Restrepo, *Mariano. Propiedad territorial, producción y acumulación de capital, 1850-1930*, CIE, Universidad de Antioquia, Medellín, 1997.

Aguilera Camacho, Alberto. *Derecho agrario colombiano*, Ediciones Tercer Mundo, Bogotá, 1962.

Botero Villa, Juan José. *Adjudicación, explotación y comercialización de baldíos nacionales. Evolución histórico-legislativa, 1830-1930*, Bogotá, 1994.

Colmenares, Germán. *Cali: terratenientes mineros y comerciantes*, Carlos Valencia editores, Bogotá, 1980.

Colmenares, Germán. *Las haciendas de los Jesuitas en el Nuevo Reino de Granada*, Universidad Nacional de Colombia, 1969.

Consejo de Estado. *Codificación nacional de todas las Leyes de Colombia desde el año de 1821, hecha conforme a la Ley 13 de 1912*, Sala de Negocios Generales, tomo IX, Bogotá, Imprenta Nacional, 1927.

Diario Oficial, 15 de junio de 1874.

Díaz Díaz, Fernando, "Estado, iglesia y desamortización", en *Nueva Historia de Colombia*, Planeta, Vol. 2, "República, siglo XIX", Bogotá, 1989.

Domínguez, Camilo, y Gómez, Augusto. *La economía extractiva en la Amazonia colombiana 1850-1930*. Tropenbos Colombia, Corporación Colombiana la Amazonia, Araracuara, Bogotá, abril, 1990.

Friede, Juan. *El indio en lucha por la tierra*, Punta de Lanza, tercera edición, Bogotá, 1976.

Friede, Juan. *Los chibchas bajo la dominación española*, La Carreta, Medellín, 1974.

García, Antonio. *Esquema de una república señorial*, Cuadernos Americanos, México, 1961.

Galindo, Aníbal. *Estudios económicos y fiscales, 1878*.

Henao, Carlos E., *Código de Baldíos, bosques y colonización de la República de Colombia*, Imprenta Departamental, Medellín, 1935.

Hernández Rodríguez, Guillermo. *De los Chibchas a la Colonia y a la República (del clan a la encomienda y al latifundio en Colombia)*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 1949.

Jaramillo Uribe, Jaime. *Ensayos sobre historia social colombiana*, Universidad nacional de Colombia, Bogotá, 1968.

Jaramillo, Roberto Luis; Meisel Roca, Adolfo. *Más allá de la retórica de la reacción, análisis económico de la desamortización en Colombia, 1861-1888*, Banco de la República, Cuadernos de Historia Económica y Empresarial, Cartagena, 2008.

Jimeno Santoyo, Myriam. "Los procesos de colonización", en Nueva Historia de Colombia, "Siglo XX, III", Planeta, Bogotá, 1989.

LeGrand, Catherine. *Colonización y protesta campesina en Colombia 1850 – 1950*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 1988.

LeGrand, Catherine. "De las tierras públicas a las propiedades privadas: acaparamiento de tierras y conflictos agrarios en Colombia, 1870-1936", en *Lecturas de Economía*, No. 13, CIE, Universidad de Antioquia, enero-abril, 1984.

López Toro, Álvaro. *Migración y cambio social en Antioquia durante el siglo diez y nueve*, CEDE, Universidad de los Andes, Bogotá, 1968.

López, Alejandro. *Problemas colombianos*, Editorial La Carreta, Medellín, 1976.

Memoria de Hacienda, 1882.

Mendoza Pérez, Diego. "Ensayo sobre la evolución de la propiedad en Colombia", en Diego Mendoza Pérez, *Evolución de la sociedad colombiana*, *Ensayos escogidos*, Gonzalo Cataño, compilador, Universidad Externado de Colombia, 1994.

Ministerio de Industrias. *Memoria del Ministerio de Industrias Francisco José Chaux*, Bogotá, 1933.

Nieto Arteta, Luis Eduardo. *Economía y cultura en la historia de Colombia*, Tercer Mundo, Bogotá, 1962.

Pardo Rueda, Rafael. *La historia de las guerras*, Ediciones B Colombia S.A., Bogotá, 2004.

Parsons, James. *La colonización antioqueña en el occidente de Colombia*, segunda edición, Banco de la República, Bogotá, 1961.

Salazar, Mardonio. *Proceso histórico de la propiedad en Colombia*, Editorial ABC, Bogotá, 1948.

Tirado Mejía, Álvaro. *Introducción a la historia económica de Colombia*, Universidad Nacional de Colombia, Dirección de Divulgación Cultural, Medellín 1971.

Tirado Mejía, Álvaro. *Aspectos sociales de las guerras civiles en Colombia*, Biblioteca Básica de Cultura, No. 1, Bogotá, 1976.

Toro, Manuel Murillo. *Memoria de Hacienda 1851*.

Villegas, Jorge; Restrepo, Antonio. *Baldíos 1820-1936*, Centro de Investigaciones Económicas, CIE, de la Universidad de Antioquia, Policopiado, sin fecha.

Zuleta, Estanislao. *La tierra en la economía colombiana*, Medellín, editorial La Oveja Negra, junio, 1973.

3. De la República conservadora a la República liberal, 1900-1930

Introducción

En las tres primeras décadas del siglo XX la legislación sobre la propiedad rural mantuvo una continuidad con las normas expedidas durante el siglo anterior, presentándose algunas modificaciones que no variaron la esencia de la política. Con la instauración de la República Liberal en los años treinta se cerró un ciclo de políticas de asignación de baldíos y el Estado debió enfrentar los innumerables conflictos que se venían gestando desde el siglo XIX por una política que favorecía una estructura agraria alrededor del latifundio. El problema de tierras como problema nacional sólo vino a manifestarse a fines de los años veinte y comienzos de los treinta, lo que permitió a los gobiernos liberales introducir reformas para ordenar los derechos de propiedad.

En este periodo culminó el proceso de colonización cafetera que impulsó el poblamiento de las vertientes occidentales, contribuyendo a democratizar en parte el acceso a la propiedad en las zonas cafeteras, con la excepción de las regiones de Cundinamarca y Tolima, donde se conformaron grandes haciendas cafeteras explotadas con sistemas atrasados y donde explotarían diversos conflictos hacia fines de los años veinte. Este proceso de colonización cafetera fue de la mano con la ocupación de las tierras más cercanas a los centros de consumo y las incorporadas a las corrientes del mercado internacional desde fines del siglo XIX, así como de la formación de pequeños asentamientos a lo largo de la geografía nacional. Todo este proceso colonizador gestó conflictos entre colonos y propietarios, registrados de manera admirable por Catherine LeGrand en su conocida obra *Colonización y protesta campesina en Colombia, 1850-1950*.

También es característico de este periodo el auge de la explotación del banano por la United Fruit Company, en la zona del Magdalena, y la llegada

de capitales extranjeros para la explotación de petróleo. Ambos procesos aceleraron la carrera por los baldíos e implicaron serios conflictos con colonos y procesos de apropiación de territorios extensos que salieron de las posibilidades de explotación por parte de pequeños productores campesinos. Café, banano, petróleo y ganadería marcaron los puntos geográficos donde se daría la disputa por la propiedad rural en las primeras décadas del siglo XX. La legislación sobre tierras fue ajustándose a las necesidades de esos desarrollos en un tímido proceso de modernización desatado después de la guerra de los mil días, cuando los conservadores derrotaron a los liberales para gobernar durante tres décadas.

En este periodo se destacan varias normas sobre baldíos y el uso de los bosques nacionales. Las más importantes, entre otras, fueron: la Ley 56 de 1905, que continuó en general la tradición de la legislación de fines del siglo XIX e introdujo algunos cambios, puede considerarse una norma de transición entre los dos códigos fiscales (el de 1873 y el de 1912), y el Código Fiscal de 1912 (Ley 110 de 1912), cuyo libro I se ocupa de los baldíos, en su Título II (Artículos 44 a 108) se propuso unificar la legislación existente sobre el tema.

De otra parte, la Ley 71 de 1917 buscó contrarrestar la concentración de la tierra con adjudicaciones de menor tamaño y aclaró y modificó algunas aspectos del Código Fiscal de 1912; la Ley 119 de 1919 le dio orden a las normas sobre bosques nacionales y su relación con la legislación de baldíos; la Ley 47 de 1926 introdujo modificaciones a la Ley 71 de 1917; la Ley 74 de 1926, sobre parcelación de grandes predios de arrendatarios; la sentencia de 1926 de la Corte Suprema de Justicia exigió el título original de traspaso de la propiedad del Estado a los particulares para acreditar la propiedad y la Ley 200 de 1936 cambió aspectos significativos de la legislación de tierras.

En estas tres décadas se mantuvo la entrega de baldíos para la construcción de obras públicas, para el fomento del poblamiento y se prohibió la expedición de bonos territoriales; no se observan adjudicaciones a militares por el pago de servicios, como tampoco grandes cesiones de terrenos a personas naturales. Estas continuaron acumulando tierras a través de compras y ampliaciones de linderos, como en el pasado.

Esta época se caracteriza por la intencionalidad gubernamental de mantener y reforzar la protección de los colonos y pequeños productores. Surgieron grandes confrontaciones entre colonos y terratenientes sobre las tierras baldías ocupadas; la gran propiedad continuó consolidándose y la estructura latifundio-minifundio se mantuvo como el esquema básico de la estructura agraria.

De otra parte, a principios del siglo se configuró la Sociedad de Agricultores de Colombia, SAC, después de los intentos fracasados de organización de los agricultores a fines del siglo XIX, y surgió la Federación Nacional de Cafeteros en 1927. Ambos gremios jugarían un papel importante en los debates sobre la propiedad y la defensa de derechos, así como lo hicieron las primeras ligas y sindicatos agrarios reconocidos por el Estado (Ley 83 de 1931). Estos avances en la organización de los intereses sectoriales se reforzaron con la creación de la Caja Agraria en 1931 y del Banco Agrícola Hipotecario en los años veinte, entidades de importancia en la sustentación de la política de crédito y parcelaciones de haciendas tradicionales después de expedida la Ley 200 de 1936. Estas entidades fueron instrumentos de gran ayuda al proceso de modernización agraria que empezaba a vislumbrarse tímidamente desde los treinta.

El debate sobre tierras se acentuó a fines de los años veinte y durante los treinta, a raíz de los conflictos agrarios y las transformaciones socioeconómicas relacionadas con la construcción de obras públicas en los años veinte y el surgimiento de un sector industrial dinámico. La Ley 200 de 1936 fue la culminación de un periodo turbulento en el sector agrario: trató de poner orden y apaciguar los conflictos en el campo y de darle claridad al derecho de propiedad y la posesión de terrenos baldíos. Esta norma no constituyó una reforma agraria en el sentido de la distribución de la propiedad y no cambió la estructura agraria heredada de la colonia y de la era republicana del siglo XIX.

3.1. Política de baldíos de principios del siglo XX

3.1.1. Política de fomento de Reyes y auge bananero

La legislación sobre baldíos y el tratamiento de la propiedad rural durante el gobierno de Reyes se dio en un contexto especial: la reconstrucción después de la guerra de los mil días, la búsqueda de la paz y los inicios de la industrialización que se visualizaba por el lado de Medellín. Reyes continuaba la consolidación de una república conservadora que se había originado a partir de la Constitución de 1886 y se extendió hasta 1930, cuando ese régimen se derrumbó en medio de una crisis económica y política.

Reyes se preocupó por integrar el mercado nacional en el contexto de un país de regiones desarticuladas. Para ello emprendió un programa de obras públicas fundamentado en la extensión de ferrocarriles, carreteras para automotores (las primeras que se construían), el cabotaje, la navegación por los ríos, el uso de cables aéreos para comunicarse y la reconstrucción de los telé-

grafos. Reyes aplicó su máxima: más administración y menos política, usando su temperamento de tendencia autoritaria. Estaba imbuido de una actitud positivista moldeada en el mundo de los negocios y las aventuras comerciales que lo ponía a favor de las elites y las clases poseedoras (Vélez, 1989). Tanto industriales como terratenientes modernizantes y banqueros fueron la base de la política de modernización de la mano del Estado. La expansión de la frontera agrícola con base en los baldíos continuó siendo el pilar de ese desarrollo en el campo.

Parte de su política fue la renegociación de la deuda externa con los ingleses. Las garantías ya no fueron los baldíos, como en el siglo anterior, sino las rentas de aduanas, los ingresos por esmeraldas y otros ingresos futuros. El país recuperó el crédito internacional y nuevos empréstitos para el desarrollo. Pero Reyes continuó haciendo contratos para la construcción de Obras públicas con base en la concesión de baldíos, como en el pasado. Para la administración de ese programa creó el Ministerio de Obras Públicas.

El espíritu empresarial de Reyes lo llevó a impulsar una política de fomento agrícola e industrial acompañada de las obras públicas. Concedió estímulos a las exportaciones y subvenciones a la producción de café, tabaco, caucho y algodón para la naciente industria textil. Y en 1905 reformó y modernizó el arancel de aduanas, fortaleciendo el proteccionismo (Poveda, 2005; Vélez, 1989). Además apoyó la extensión de la zona bananera de Santa Marta y de su ferrocarril, que ya estaba en manos de la United Fruit Company.

El gobierno de Reyes dio enormes estímulos a la inversión extranjera, que fueron bien aprovechados por la United Fruit que inició en ese periodo la compra de tierras en la región y la ampliación del ferrocarril existente (Bucheli, 1994). La empresa además aprovechó los bajos salarios en comparación con América Central, donde operaba, y los subsidios que le otorgó el gobierno de Reyes. La historia de la United Fruit y de la masacre en las bananeras en 1928 (White, 1978) dio lugar a uno de los capítulos más ignominiosos de la historia del sector agrario colombiano.

La United Fruit se creó en 1899. Uno de sus principales socios fue Minor Cooper Keith, que era uno de los principales accionistas de la compañía Colombia Land Company, dueña en 1875 de 12.500 acres de tierra en Riofrío, en la región de Santa Marta. El ferrocarril de Santa Marta, que pasaría a manos de la United a principios del siglo, se creó para apoyar los planes de exportación de azúcar de Keith. El ferrocarril se construyó a partir de la concesiones de tierras hechas a fines del siglo XIX a compañías inglesas para la construc-

ción de obras públicas[44] y terminó expandiéndose sólo a las zonas donde se desarrolló el cultivo de banano (Riofrío, Sevilla, Aracataca y Fundación), en las que la United entró a monopolizar el transporte, la irrigación y el crédito en el cultivo de banano.

El gobierno de Reyes usó el sistema de adjudicar tierras y parcelar baldíos con el compromiso de desarrollar la industria del banano, usando el límite de las 100 hectáreas; tanto compañías como particulares se beneficiaron de ello. La United poseía en Santa Marta 8.000 de los 30.000 acres en producción, en 1912, y para mediados del año 1920 tenía la propiedad de la mitad de los 70.000 acres cultivados y mantenía en reserva otras extensiones (White, 1978: 25). Además, había construido la totalidad de la irrigación en la zona, tenía a su cargo el ferrocarril de Santa Marta, financiaba los cultivos y controlaba la venta de productos a la población trabajadora a través de comisariatos.

Monsalve estimó la extensión cultivada por la United Fruit en 65.000 has en 1920; de los que la empresa tenía como propietaria unas 32.500 has, el resto estaba en manos de empresarios particulares; la mayoría de ellos tenía contratos de suministro con la empresa. Entre 1921-1928 se vendieron a dicha empresa cerca de 18.000 hectáreas en 104 transacciones privadas[45]. Entre los cultivadores de banano y la United Fruit se presentaron continuos conflictos o discrepancias en las negociaciones sobre precios y calidades, ilustrados muy bien por White. La mayoría de los cultivadores tenían extensiones de menos de 40 hectáreas.

Hacia principios del siglo había en la región de Santa Marta 12.000 hectáreas de baldíos y para 1927 no quedaban sino 2.500 en manos del gobierno.

Es importante recordar que durante el gobierno de Reyes se concedió exención de impuestos a la producción y exportación de banano hasta 1929. Durante esta época la empresa adquirió las grandes haciendas de Santa Ana y Santísima Trinidad, que medían entre las dos 13.078 hectáreas y otras tierras a precios muy reducidos en relación con su verdadero valor, como indica White (las concesiones de tierras se suspendieron en 1911, aunque sólo empezaron a ser amenazadas realmente a partir de 1920).

44 En 1886 el gobierno departamental aprobó el traspaso de la concesión que había sido hecha a Julián de Mier y a Roberto Joy a favor de una compañía de Londres, la cual obtuvo la libertad de derechos de importación para todos los materiales de construcción y una concesión libre de impuestos de 100.000 hectáreas, además de una subvención anual de $60.000. Negociación que fue aprobada al año siguiente por el gobierno nacional (White, 1978: 20-21).

45 Esta información la tomó White de las escrituras públicas 172 y 186 de Ciénaga, 1934.

Pero no solo fue el banano el producto que dio origen a serios problemas en la apropiación de tierras, también la explotación de hidrocarburos por compañías extranjeras hizo parte de los privilegios otorgados por Reyes, lo cual fue notorio en la región del Magdalena Medio alrededor de Barrancabermeja, donde siempre hubo presencia de empresarios extranjeros. Según Aprile-Gniset, entre 1837 y 1908 se otorgaron a ocho extranjeros más de 70.000 hectáreas (Cortissoz, 30.000 has; Lengerke, más de 20.000, y Robert Joy, 16.000 has) por bonos de deuda pública o por contratos y como parte de pago por la construcción de obras públicas. La demanda por tierras de compañías extranjeras para explotación petrolera y el otorgamiento de la Concesión de De Mares dieron origen a fraudes con los baldíos. Aprile Gniset menciona estafadores que convirtieron una adjudicación original de 435 fanegadas en Carare, hecha en 1937, en 150.000 fanegadas (escrituras falsas) de las cuales vendieron una parte a una compañía petrolera británica, la Lobitos Oilfields Limited (se conoce como el Título falso del Carare). En este asunto se vio involucrada la firma Pedro A. López y Compañía y el mismo Presidente López Pumarejo (Aprile-Gniset, 1996). Este litigio condujo a una especie de guerra de las petroleras, por demandas interpuestas, que duraron varios años buscando una solución. Otros conflictos notorios con extranjeros fueron los originados entre Lengerke y los Cortissoz por adjudicación de baldíos y disputas por tierras en esa región.

La presencia de la Tropical Oil también fue motivo de arduos conflictos con colonos. En 1917, cuando esta empresa inició sus exploraciones, se promulgó la Ley 71 en defensa de los derechos de los pequeños colonos, con lo cual éstos buscaban legalizar sus posesiones; la petrolera emprende desalojos. En este caso, como dice Aprile-Gniset, "opera según el caso y la relación de fuerza, manu militari o comprando mejoras". Se hace claro en ese momento que la política de adjudicación de baldíos y de concesiones petroleras actuaban de manera contradictoria, pero prevalecían la de concesiones por el peso económico de las empresas y el interés estatal de atraer la inversión extranjera. Sin embargo, dice el autor, el Estado siguió dando en propiedad a los colonos tierras que tenía arrendadas a los petroleros, motivo de múltiples polémicas y conflictos.

La solicitud de adjudicaciones aumentó significativamente entre 1920-1925 por la valorización de las tierras con potencial de hidrocarburos. Los conflictos crecieron, la especulación fue notoria (se adquirieron baldíos para luego venderlos a las petroleras), las arbitrariedades de la Troco también aumentaron. Se configuró una confrontación entre el poder estatal, los colonos

y los intereses de las compañías extranjeras, que harían presencia en el panorama nacional desde los inicios de los años veinte.

Durante el gobierno de Reyes, el orden y la autoridad se convirtieron en una condición para el progreso y el logro de la paz. El general Reyes adoptó el estilo de gobernar con las elites, los grupos de interés y las juntas privadas de propietarios, pasando por encima de las mediaciones partidistas (Vélez, 1989), lo que le trajo serios problemas políticos, tanto con la dirección del partido nacional como con los republicanos y los conservadores históricos. Cerró el Congreso en 1904, porque no le otorgaba facultades extras y reunió una Asamblea Nacional Constituyente (que funcionó entre 1905 y 1909) para hacer modificaciones a la Constitución de 1886. En 1909 renunció a su cargo por falta de apoyo político y su frustración por no lograr la normalización de las relaciones con Estados Unidos respecto al asunto del Canal de Panamá, en lo que fincaba grandes esperanzas para atraer capital norteamericano y sostener el programa de modernización de la economía.

3.1.2. De la Ley 56 de 1905 al Código Fiscal de 1912

La Ley 56 de 1905 (abril 29) fue la primera norma importante expedida después de la guerra de los mil días en el gobierno de Rafael Reyes y puede considerarse que facilitó la transición entre el Código Fiscal de 1873 y el de 1912. Esa norma introdujo cambios en la legislación, aunque siguió con las orientaciones generales fijadas por las normas de fines del siglo y la Constitución de 1886. La Ley fue reglamentada por el Decreto 1113 de septiembre 19 de 1905. Una enumeración no exhaustiva de los principales aspectos de la Ley (Memoria de Industrias, 1931: 216-220) permite evidenciar con relación a la tierra y la propiedad algunos principios con los que se construyó el Código:

- Todo individuo que ocupe tierras baldías y establezca en ellas casa de habitación y cultivos artificiales adquiere derecho de propiedad sobre el terreno cultivado y otro tanto[46];
- Los terrenos baldíos que no se hubieran cultivado desde la expedición de la Ley 48 de 1882, volverían ipso facto al dominio de la Nación

46 La persona debía solicitar en memorial de denuncio la demarcación y adjudicación respectiva, acompañada de una información de tres testigos hecha ante el Juez del Municipio. Practicada la mensura y acreditada la condición de colonos y los cultivos establecidos, el Concejo Municipal decretaba la adjudicación provisional y remitía el expediente al Ministerio de Obras Públicas, para que resolviera la adjudicación definitiva. El título de propiedad lo expedía ese Ministerio y debía anotarse en la Oficina de Registro del Circuito en que se hallaban los terrenos vendidos.

y, exhibida la prueba de no estar cultivados, podrían denunciarse. Se respetaba el plazo de 10 años para explotar el terreno, de acuerdo con la Ley 48 de 1882[47];

- En lo sucesivo, todo terreno baldío adjudicado a colonos, empresarios o cultivadores debía trabajarse siquiera en la mitad de su extensión, sin cuyo requisito quedaría extinguido el derecho del adjudicatario;
- Los cultivadores o colonos podían enajenar libremente las plantaciones, edificaciones y sementeras establecidas en terrenos baldíos, quedando el respectivo comprador dueño de los derechos del vendedor sobre el terreno cultivado;
- Ninguna adjudicación de tierras baldías se haría en una extensión mayor de 1.000 hectáreas, reservándose la nación intervalos equivalentes en extensión a los adjudicados. Sin embargo, el Decreto reglamentario 1113 de 1905 dejó abierta la posibilidad de adjudicaciones mayores si la propuesta se hacía directamente al Ministerio de Obras Públicas[48]; en este caso la venta se haría por licitación como lo contemplaba el Código Fiscal de 1873;
- Los gastos de mensura y demás anexos en toda orden de adjudicaciones estarían a cargo de los respectivos concesionarios y adjudicatarios;
- Todas las adjudicaciones de baldíos vigentes por cualquier título y cuyos terrenos no hubieran sido cultivados pagarían un impuesto igual al que regía para los predios rústicos; los Consejos Municipales quedaban autorizados para cobrarlos;
- Desde la sanción de la Ley quedaba prohibida en absoluto la emisión de bonos territoriales;
- Los títulos de adjudicación definitiva de baldíos debían registrarse o inscribirse inmediatamente en el Ministerio de Obras Públicas, para que tuvieran valor legal y, para evitar dificultades, la inscripción se haría ante los tesoreros municipales;
- Los municipios gozarían de derechos de usufructo de los terrenos baldíos de su respectiva jurisdicción, previa autorización del gobierno na-

47 El Decreto 1113 de 1905, reglamentario de la Ley 56 de 1905, estableció que el tiempo de perturbación del orden público de la guerra de los mil días no se contaría en el plazo de 10 años contemplado por la Ley 48 de 1882 para tener explotados los terrenos.

48 El Decreto 1279 de 1908 fue más allá al establecer que se podían vender por dinero baldíos en un área máxima de 5.000 has.

cional, lo que no impediría la enajenación y adjudicación, verificadas las cuales cesaba el derecho de usufructo;

- Las adjudicaciones a empresarios o contratistas de obras públicas no se considerarían como definitivas, sino en tanto el gobierno hiciera la declaración de que ellos habían cumplido con las obligaciones de la concesión;
- Quedaba prohibida la libre explotación de los bosques nacionales.

Como viraje importante puede señalarse la política de prohibir la emisión de bonos territoriales, aunque los bonos en circulación debían registrarse en el Ministerio de Obras Públicas y continuaban circulando. Los tenedores extranjeros de bonos debían exhibirlos al Cónsul y éste al Ministerio (Villegas y Restrepo: 64). No se eximió a los colonos de los gastos que implicaba el acceder a un título (el Decreto 1113 de 1905 ratificó la obligación del levantamiento del plano para todos los predios). El acceso a la propiedad mantenía los altos costos de transacción. Los grandes y medianos propietarios con recursos eran los más beneficiados, pese a la ratificación del principio de la protección a los cultivadores que se venía aplicando desde la Ley 61 de 1874 y la Ley 48 de 1882, que trataban de facilitar las adjudicaciones en terrenos menores de 100 hectáreas. Para la Ley era claro que los propietarios seguían incumpliendo el precepto de explotar sus tierras, como lo había indicado la Ley 48 de 1882.

La tendencia a favorecer la venta de baldíos a bajos precios facilitando enormemente la acumulación de tierras para una ganadería extensiva latifundista se expresa en el Decreto reglamentario 1113. Esa norma establecía que en los denuncios para obtener los baldíos por dinero, la suma que se ofreciera no podía ser menor de $0.50 oro en los terrenos apropiados únicamente para ganados, y de $1 oro en los cultivables, consignando el 10% del precio total como fianza de quiebra (artículos 29 y 30). Para el remate en subasta pública, los terrenos avaluados previamente por el gobierno tendría ese valor como base de oferta de avaluó; en los demás casos, la cantidad que se ofreciera por el terreno, siempre que no bajara de $5 oro por cada hectárea de terreno de cultivo y $0,50 oro por cada ha de terreno utilizable solamente para pastos.

El Decreto Legislativo del 27 de abril de 1906 limitó a 100 has las adjudicaciones en territorios ubicados a más de 600 metros de altura sobre el nivel del mar, pues las tierras altas en su mayoría ya estaban ocupadas, aunque se establecían algunas excepciones.

El Decreto 1113 de 1905 ratificó la norma general sobre la transmisión de dominio de terrenos baldíos así: por adjudicación a cultivadores; por cesión a empresarios para fomento de obras de utilidad pública; a nuevas poblaciones y pobladores de las ya fundadas; a cambio de bonos o títulos de cesión y títulos de venta por dinero a particulares. También aclaró que los municipios podían arrendar o ceder a particulares el uso de los baldíos que se les diera en usufructo, en extensiones que no excedieran las 1.000 has y por un tiempo no mayor de cinco años. Y desde la vigencia del Decreto quedaban sin valor todas las licencias y autorizaciones que habían conferido gratuitamente las autoridades de terrenos baldíos sin adjudicar.

La Ley 30 de 1907 volvió a legislar sobre bosques nacionales, en concordancia con la Ley 56 de 1905, para indicar que no se podían adjudicar los que contuvieran maderas preciosas, tagua, quina, caucho, gomas, resinas y otros productos exportables que se declaraban reservados por el gobierno. Este quedaba así autorizado para celebrar contratos de explotación en esos bosques en extensiones de hasta 3.000 has, por un término de 20 años. Se daba preferencia a los colonos ubicados en esos terrenos frente al solicitante y se les reconocían sus derechos a la tierra en cultivo y otro tanto en lote continuo. En el Cuadro 3.1 se resumen las principales normas expedidas entre 1905-1912.

Cuadro 3.1, Principales Normas sobre tierras, de 1905 al nuevo Código Fiscal de 1912

Normas	Contenido
Ley 61 de 1903.	En caso de la que compañía The Santa Marta Railway Company no cumpla compromisos en la construcción de ciertos trayectos del ferrocarril de Santa Marta está obligada a devolver al gobierno las 30.000 has de tierras baldías que le han sido otorgadas.
Ley 19 de 1904. El Decreto 12 de 1906 deroga el artículo 11 de la Ley de 1905.	Suspende toda adjudicación de minas y baldíos en la región del Chocó-Darién mientras se revisan los códigos y Leyes. Establece incentivos para los colonos que se trasladen a esa región con adjudicaciones de 200 has.
Ley 6 de 1905.	No podrán adjudicarse a ningún título las tierras baldías que existan dentro de los territorios en que se hallan situadas las minas que se ha reservado la nación.

Ley 18 de 1905.	Aprueba el contrato celebrado para la construcción y explotación de la línea ferroviaria de Urabá o Darién a Medellín y concede al contratista Henry G. Granjer treinta mil pesos oro americano por cada kilómetro que construya y dé al servicio público. Esta subvención se pagará a opción del gobierno en dinero o tierras baldías, suelo y subsuelo, a razón de tres pesos oro por ha, a cada lado del camino, al ponerse al servicio cada sección de tres kilómetros. El contratista se compromete a cultivar en el término de 25 años la mitad de las tierras baldías; el excedente del doble del terreno cultivado volverá entonces a ser propiedad de la nación, sin remuneración alguna.
Ley 56 de 1905. Derogada por el artículo 450 del Código Fiscal de 1912 (Ley 110 de 1912).	Sobre adjudicación de tierras baldías, reglamentado por el Decreto 1113 de 1905.
Ley 60 de 1905.	Destina el impuesto de los terrenos baldíos que haya en cada municipio (artículo 19) al fomento de las obras públicas que decrete la municipalidad respectiva.
Decreto 553 del 31 de mayo de 1905 y Ley 30 de 1907. Decreto 976 de 1907.	Sobre adjudicación de bosques nacionales. Los bosques no podían adjudicarse como baldíos si tenían maderas preciosas y otros productos exportables. El gobierno quedaba autorizado para realizar contratos de explotación de esos bosques en extensiones hasta 3.000 has y por 25 años.
Decreto No.924, agosto de 1095.	Declara que sólo el Presidente de la República puede revocar las resoluciones ejecutivas sobre tierras baldías.
Decreto legislativo No. 23 de 1906.	Sobre fomento a la agricultura. Los cultivadores de caucho y cacao en terrenos baldíos tendrán derecho a una prima consistente en una adjudicación definitiva de 1.000 has de baldíos en el lugar donde tengan lugar los cultivos, salvo derechos de terceros, por cada 25.000 matas de caucho o cacao cultivadas.

Decreto Legislativo No. 27 de abril de 1906. Modificado por la Ley 36 de 1907, a su vez derogada por el Código Fiscal de 1912.	Limita a 100 hectáreas de tierras baldías las adjudicaciones a favor de los cultivadores en terrenos cuya altura sobre el nivel del mar sea mayor de 600 metros. Se establecían excepciones para los ocupantes de más de 100 has.
Resolución del 20 de octubre de 1906.	Los cultivadores de terrenos baldíos o que se presuman tales y que comprueben ocupación y posesión pacífica por más de cinco años continuos no pueden ser privados de ella sino por sentencia judicial en juicio civil ordinario.
Decreto 1540 de 1907.	Dispone que la explotación de la tagua en los bosques nacionales situados en las hoyas de los ríos Atrato y León y en las costas del Golfo de Urabá podrá llevarse a cabo por individuos o entidades particulares sin necesidad de permisos o concesiones especiales, bajo la condición de pagar en la Aduana respectiva en determinados periodos dos pesos oro por cada tonelada de tagua, como derechos de exportación.
Ley 25 de 1907 y Decreto reglamentario 1279. Derogado por Decreto 602 de 1909.	Sobre terrenos baldíos y bosques.
Ley 25 de agosto de 1908.	Organización legal de los baldíos. El poder decisorio sobre los baldíos se concentra en el Ejecutivo.
Decreto 1279, noviembre de 1908, reglamentario de la Ley 25 de agosto de 1908.	Se establece el Departamento de tierras baldías y bosques nacionales en la Sección 5ª del Ministerio de Obras Públicas y se fijan las funciones. Establece que el área máxima de baldíos que pueden venderse por dinero es de 5.000 has, en remate público aprobado por ese Ministerio y por el Presidente de la República oyendo al Consejo de Ministros. El solicitante debe comprobar que es un baldío y que el terreno no contiene fuentes de petróleo, asfalto, depósitos de sal, garceros, guaneros, ni aguas medicinales.
Ley 4 del 31 de agosto de 1909.	Con la caída del gobierno de Reyes se derogó el Decreto 34 de 1905 sobre bosques nacionales. Dicho Decreto facultaba al gobierno para conceder permisos para la explotación de terrenos agrícolas y bosques baldíos con el objeto de celebrar contratos de explotación.

Decreto 30 de 1909.	Reglamenta la venta por dinero de los terrenos baldíos de la zona situada a uno y otro lado del ferrocarril de Santa Marta. El área máxima que puede venderse por persona es de 1.000 has.
Decreto 626 bis de julio 1910.	La nación se reserva los bosques nacionales que contengan cocales, tagua, quina, caucho, gomas resinas, plantas fibrosas y maderas exportables y, en consecuencia, tales bosques no podrán ser adjudicados en lo sucesivo como baldíos.
Ley 56 de 1911.	Se auxilia con 15.000 hectáreas de baldíos a la Universidad del Cauca o se le da ese auxilio para su fomento, comprendiendo las riquezas naturales anexas.
Ley 43 de 1912.	Se ceden 10.000 ha. de baldíos al municipio de Santa Isabel en el Departamento del Tolima.
Ley 110 de 1912, Código Fiscal	Por el cual se sustituyen el Código Fiscal y las Leyes que lo adicionan y reforman. Empezó a regir el 1º de abril de 1913.

Fuente: Elaborado con base Consejo de Estado, 1927.

Como se observa en el cuadro, durante el gobierno de Reyes hubo una permanente preocupación por la regulación del uso de los bosques nacionales, pero las ventas para su explotación y las concesiones continuaron bajo el entendido de que el Estado no tenía instrumentos para controlar la destrucción de los bosques por las compañías comerciales que los explotaban.

Además de las normas señaladas en el Cuadro se encuentran otras emitidas a partir de 1905 sobre asignación de baldíos por construcción de obras públicas, que siguen las mismas normas aplicadas durante el siglo XIX. Algunas normas en este sentido son:

- El contrato del 29 de agosto de 1905 con los señores Alcides Herrera H. y Eusebio Rojas para la apertura de una vía, concediéndoles 300 has de baldíos por cada km de camino y con el derecho a solicitar las adjudicaciones de lado y lado del camino en lotes alternados;
- Contrato del 13 de octubre de 1905 para apertura de un camino de herradura entre las Provincias de Cúcuta y Río de Oro y navegación de los ríos Sardinata, Tibú y Catatumbo. De acuerdo con la Ley 23 del 19 de febrero de 1887 se le concedían al contratista 5.000 has en

los lugares que escogiera, en la región que atraviesa la vía, en lotes separados y menores de 1.000 has. Era condición que el contratista se obligara a ceder 1.000 has gratuitamente a los colonos que se establecieran en la vía, en las porciones de baldíos que trabajaran y cultivara, siendo de cargo de los colonos los gastos de notaría por las escrituras de propiedad que les otorgara el contratista. Si las cesiones a colonos pasaban de 1.000 has el gobierno daría al contratista nuevos lotes en compensación;

- En el *Diario Oficial* No. 13068, del 20 de septiembre de 1907, se publicó el contrato celebrado con el Barón George de Slane, con fecha de 28 de junio de 1907, sobre construcción, equipo, conservación y explotación del ferrocarril de Tamalameque a Puerto Villamizar y de un ramal de Ocaña. El gobierno otorgaba al concesionario, a título gratuito, el derecho de propiedad de trescientas hectáreas de tierras baldías por cada kilómetro de ferrocarril construido y el último tendría derecho preferente de adjudicación para la porción y explotación de las minas que descubriera y denunciara, excepto de las esmeraldas y sal y demás que se haya reservado al gobierno (Codificación Nacional, 1927: 47-48).

La Ley 30 de 1907, que expidió normas sobre explotación de bosques nacionales, también era clara en respetar los derechos de los colonos que ocupaban y explotaban bosques sin autorización competente ni título definitivo. Se los prefería en igualdad de condiciones sobre quien hubiera hecho solicitud de adjudicación de esos terrenos. Los colonos tenían 30 días de plazo para avisar a la gobernación si resolvían hacer valer sus derechos (Villegas y Restrepo: 66-67).

La Asamblea Nacional Constituyente y Legislativa, mediante la Ley 25, de agosto de 1908, trató el tema de la organización de los baldíos. Ratificó que toda venta por dinero se hiciera en subasta pública y que debía ser aprobada por el Ministerio de Obras Públicas y el Consejo de Ministros. También señalaba que toda adjudicación de baldíos debería ser aprobada por el presidente de la República o el Consejo de Ministros, concentrando en el Ejecutivo el asunto de baldíos que, como indica Villegas, hacía que a quien no tuviera influencia en el gobierno le quedara difícil acceder a los terrenos. Igualmente, como lo anota el autor, se dejaba traslucir el interés de Reyes por la zona bananera, pues se indicaba que las adjudicaciones hechas en ella quedaban firmes e irrevocables.

Si bien en el periodo 1905-1912 se respetaron, al menos jurídicamente, los derechos adquiridos por los colonos, también fue claro el favorecimiento a adjudicatarios y contratistas de obras públicas en extensiones mayores. La legislación fue cambiante y siguió ajustándose a los intereses de los gobernantes de turno y sus favorecidos. Las reglas de juego cambiaban, como antes, al ritmo de los vaivenes políticos. Esta situación no se modificó en las décadas siguientes.

3.2. El Código Fiscal de 1912 y normas complementarias

Durante la administración de Carlos E. Restrepo, el gobierno que siguió a la caída de Reyes, se expidió el nuevo Código Fiscal. Ese gobierno continuó con el proyecto de república conservadora mediante el apoyo de los republicanos y los liberales. Restrepo fue elegido por la Asamblea Nacional Constituyente después de haberse reformado la Constitución mediante el Acto legislativo No. 3 de 1910. En su gobierno la restricción fiscal hizo que los auxilios a las empresas y los grandes proyectos que había iniciado Reyes se eliminaran casi por complet0 (Melo, 1989), frustrándose el proyecto de modernización.

El Código Fiscal de 1912 es parte de un proceso de avance de los sistemas legales. Su expedición no solo cambió aspectos de la legislación sobre baldíos, sino que aclaró la propiedad de la nación sobre los yacimientos de petróleo. Además, se expidieron el Código de Régimen Político y Municipal y el Código de lo Contencioso Administrativo.

La Ley 110 del 23 de noviembre de 1912 (Código Fiscal) en su artículo 450 derogó expresamente el Código Fiscal anterior (Ley 106 del 13 de junio de 1873) y todas las demás normas adicionales o reformatorias de ese. Quedaron incluidas en esa derogatoria las Leyes 74, de 1870; 61, de 1864, y 18, de 1882, muchas de cuyas normas se actualizaron e incorporaron al Código.

El nuevo Código Fiscal de 1912 revisó y actualizó la adjudicación de baldíos y la reglamentación del uso de los bosques. Este Código ratificó buena parte de la legislación del siglo XIX respecto a los baldíos. Señalaba que esos bienes se destinarían, en su orden, para: el pago de deuda pública, concesiones a pequeños cultivadores, el fomento de obras públicas, la amortización de títulos de concesión de baldíos expedidos válidamente con anterioridad a la vigencia del Código, al servicio público nacional, departamental o municipal, y a objetos especiales que determine la Ley (Código: artículo 46]. El Código, como todas las normas expedidas desde la creación de la República, sufrió sucesivas modificaciones, derogación de artículos, adiciones y reformas. Fue

una norma poco estable, pero marcó las pautas de lo que serían los principales aspectos de la legislación sobre baldíos en la segunda y tercera década, antes de la expedición de la Ley 200 de 1936.

Las principales disposiciones del Código fueron:

1. Las adjudicaciones serán hasta un máximo de 2.500 has,
2. El Estado no garantiza la calidad de los baldíos y tampoco está obligado a su saneamiento,
3. No se adjudican baldíos sobre trazos de ferrocarril o de caminos hasta tanto no hubiesen sido construidos (medida para evitar la concentración); ello no vulnera los derechos adquiridos,
4. En las costas nacionales, en las regiones limítrofes con las naciones vecinas y en las regiones bananeras de la Costa Atlántica no pueden hacerse adjudicaciones de baldíos en lotes continuos, sino dejando entre uno y otro lote adjudicado uno de 1.000 hectáreas que se reserva el Estado, éstos no pueden ser enajenables, pero se pueden arrendar,
5. En la zona bananera la adjudicación no será mayor de 1.000 has con lotes intermedios para la Nación,
6. No puede hacerse adjudicación alguna de baldíos sin que se haya agregado al expediente un plano del terreno, acompañado de una exposición del agrimensor que describa las características del terreno y lo que contiene,
7. En toda adjudicación de baldíos se entiende establecida la condición resolutoria de dominio del adjudicatario si a los 10 años el predio no ha sido cultivado, en una tercera parte, u ocupado con ganado, dos terceras partes. El dominio del predio vuelve a la nación ipso facto,
8. Todo exceso obtenido en una adjudicación es denunciable, y el denunciante que lo pruebe tiene derecho a que se le adjudique gratuitamente la mitad de dicho exceso, y la preferencia para que se le adjudique el resto a cualquiera de los títulos establecidos en el Código (reglamentado por el Decreto 582 de abril 3 de 1916),
9. Los municipios gozarán del usufructo de los baldíos existentes dentro de su territorio cuando se lo conceda el gobierno, siempre que no estén ocupados por colonos o cultivadores; ello no impide que se adjudiquen los terrenos de acuerdo con el Código (reglamentado por Decreto 1360 de diciembre de 1924),
10. Los baldíos no son enajenables a título de venta,

11. El dominio de los baldíos no puede adquirirse por prescripción,
12. Al que tenga casa y cultivos en un terreno baldío se le adjudica gratuitamente lo cultivado y una parte del terreno adyacente en una extensión que comprenda lo ocupado y tres tantos más[49],
13. A los que tuvieran las tierras con ganados se les otorgaba hasta 2.500 has con algunas restricciones, por ejemplo tener pastos artificiales o pastos naturales con obras importantes. Los que no hayan hecho obras o no tengan pastos artificiales solo tienen derecho al uso de los baldíos que ocupen con los ganados,
14. Cuando se den terrenos para el fomento o pago de obras públicas, el Ministerio debe expedir bonos o títulos de concesión, como documentos públicos que se expiden a la orden. Esos bonos son transferibles vía endoso,
15. La solicitud de adjudicación de baldíos a cambios de títulos de concesión o de deuda pública se hace bajo los mismos procedimientos anotados antes para adquirir derechos. Los bonos o títulos dados a cambio de los baldíos deben pagarse y si quedare algún excedente se expide al adjudicatario un título que represente la diferencia,
16. Por medio de Leyes pueden destinarse porciones especiales de baldíos para el servicio público de los Departamentos, Intendencias y Municipios. Para ello se procede al levantamiento de un plano y al pronunciamiento de una Resolución ministerial con la información respectiva (nombre del terreno, ubicación, colindantes, etc.),
17. Establece lo que son las reservas territoriales del Estado que no son enajenables[50].

Pocos cambios significativos podrían esperarse durante el régimen conservador. Esta normatividad precisa algunas de las regulaciones que venían

49 Villegas y Restrepo describen los pasos y trámites que debía hacer un colono para que le adjudicaran la tierra, con un papeleo que califican de enloquecedor, o como una locura burocrática (70-71). La Memoria del Ministerio de Agricultura y Comercio de 1917 relata igualmente la dificultad que le causaban a los colonos estas trabas burocráticas, además de que los trámites estaban centralizados en Bogotá (Villegas y Restrepo).

50 Taxativamente son: las islas nacionales de los mares, de los ríos y lagos; los baldíos donde se encuentren las cabeceras de los ríos navegables, los lotes intermedios que deben dejarse entre los adjudicatarios, una porción de 25.000 has en cada departamento y de 100.000 en cada Intendencia en los lugares que determine el gobierno, la adjudicación de terrenos ocupados por indios está prohibida por la Ley 60 de 1916.

aplicándose desde el siglo XIX sin modificar en esencia la política. También hace adaptaciones dentro del contexto de modernización e industrialización que se había iniciado después de la guerra de los mil días, dándoles las garantías necesarias a los empresarios que buscaban incursionar en los mercados explotando tierras y bosques y a aquellos que ya habían adquirido propiedades rurales. La política era, en esencia, de colonización y baldíos en el proceso expansivo de ocupación del espacio.

El artículo 1 de la Ley 71 de 1917 modificó la disposición de adjudicar gratuitamente lo ocupado y tres tanto más a quienes se habían establecido en terrenos baldíos con casa de habitación y cultivos. Se hablaba de solicitudes no mayores de 10 has y otro tanto de lo cultivado, debiéndose hacer una solicitud en un memorial de denuncio dirigido al gobernador o al intendente. Esta disposición establece claramente, y así lo aclaró el Ministerio de Agricultura y Comercio, que solo podía solicitarse un lote no superior a 20 has por parte de pequeños cultivadores y colonos.

El artículo 69 del código indicaba los pasos a seguir para hacer efectivos los derechos, empezando con una solicitud al gobernador o intendente, que debía ir acompañada de una información sumaria de tres testigos, tomada con intervención del Ministerio Público. El Decreto Ejecutivo 1298 de 1914 aclaró que esa información sumaria se practicaba ante el Juez del municipio y en su defecto ante el alcalde (la Ley 71 de 1917 reafirmó esa instancia). En el caso de las Comisarías la diligencia se practicaba ante un agente especial nombrado por el gobernador o intendente, a petición del interesado en la adjudicación, y la información sumaria se practicaba ante el Comisario o el Corregidor. Si había oposiciones a la adjudicación en los plazos previstos, el gobernador o Intendente ordenaba la remisión del expediente al respectivo Juez o Tribunal, para que las partes hicieran valer sus derechos[51].

De todas maneras, estos trámites eran difíciles y costosos para los colonos y pequeños propietarios, de suerte que la adjudicación de baldíos siguió concentrándose en medianos y grandes propietarios con influencias y recursos para atender los requerimientos. La adjudicación de terrenos para ganadería hasta 2.500 has ratificaba el privilegio de los ganaderos de obtener a bajos precios grandes extensiones de terreno.

De acuerdo con el Decreto Reglamentario 1360 de 1914, los Concejos Municipales que propusieran para el municipio el goce de usufructo de alguna

51 El capítulo II del Código se refiere a los trámites que deben surtirse para las adjudicaciones.

porción de baldíos elevarían al Gobernador, intendente o comisario un memorial en el que solicitaran la concesión de tal usufructo, que también debía llevar una información sumaria de tres testigos, levantada ante el juez municipal o el alcalde, determinando de manera clara los linderos y colindantes y la comprobación de que los terrenos eran baldíos, no estaban destinados a uso público y en ellos no se habían establecido colonos o cultivadores o explotadores de minas. El gobernador dictaba una resolución provisional de adjudicación que se remitía al Ministerio de Hacienda para que dictara la resolución definitiva. Esos terrenos podrían ser adjudicados a cualquier título y el municipio los podía arrendar en subasta pública, pero el contrato requería la aprobación del gobierno. Había un sistema centralista para la adjudicación y uso de los baldíos, lo cual implicaba grandes demoras en la resolución de las solicitudes.

Un proceso muy similar se estableció por el Decreto 582 de 1916 reglamentario del artículo 58 del Código, para las personas que teniendo conocimiento de que dentro de los linderos que encerraba un terreno adjudicado como baldío se comprendía una extensión mayor que la adjudicada y que quería adquirir los derechos que a los denunciantes concedía el CF. Para ello debían presentar el denuncio ante el agente del ministerio público del distrito judicial respectivo, comprometiéndose a comprobarlo y ofreciendo asegurar con una fianza el pago de las costas de juicio, si se declaraba que el juicio era temerario. Si en la sentencia aparecía que el exceso existía, el denunciante solicitaba al gobernador o autoridad equivalente que se le adjudicara gratuitamente la mitad de tal exceso, siempre que esa mitad no excediera de 2.500 has; si la mitad era mayor a ese número podía solicitar gratuitamente, a cambio de títulos, lo que sobraba. El gobernador exigía el levantamiento del plano del terreno excedente, la exposición científica de las operaciones practicadas para levantarlo, la descripción precisa de los linderos y todas las demás formalidades para decretar la adjudicación que exigía el Código Fiscal[52]. Es claro que los colonos y pequeños propietarios no tenían la capacidad de hacer estas solicitudes y asumir los costos que implicaban.

La Ley 4ª de 1913 igualmente ratificó los trámites en la cadena que iba desde el municipio al gobernador y al ministerio. Se definían las funciones

52 La Ley 64 de 1915 definió las características que debían tener los planos y exposiciones a que se refiere el artículo 55 del CF. Debían ir acompañados de las carteras de apuntes con los datos tomados sobre el terreno y los cálculos hechos para que con ello cualquier ingeniero o agrimensor pudiera dibujar el plano sin necesidad de trasladarse al terreno. Ello indudablemente se prestaba para muchas imprecisiones en los planos.

de las Asambleas Departamentales para que reglamentaran el repartimiento o la enajenación o destino de los terrenos baldíos cedidos al Departamento y los Concejos Municipales reglamentaban el repartimiento y la entrega de los terrenos comunales y de los baldíos cedidos al municipio, pero los acuerdos requerían la aprobación del gobernador y la adjudicación del Ministerio.

El nuevo Código Fiscal trató de recoger la normatividad básica existente sobre baldíos e introdujo algunos cambios. Hasta la expedición de la Ley 200 de 1936 el Código sufrió varias modificaciones, se derogaron algunos de sus artículos, se complementaron otros y se expidieron nuevas normas. El problema del uso y apropiación de los bosques nacionales fue una preocupación durante este periodo, así como el intento gubernamental de defender a los colonos, pese a que continuaron las asignaciones de baldíos en extensiones mayores y la expansión de la ganadería extensiva. Igualmente, continuó el fomento de la colonización, mientras el problema indígena siguió pasando al olvido, excepto las normas sobre resguardos de la Ley 60 de 1916, que prohibían la adjudicación de baldíos ocupados por indígenas. En este periodo aparece en escena el indio Quintín Lame, que organizó protestas para reclamar tierras y terminó encarcelado por cuatro años, hasta 1921[53].

Cuadro 3.2, Principales normas sobre baldíos: desde el Código Fiscal a la Ley 200 de 1936

Normas	Contenido
Ley 52, noviembre 1913.	Crea en Pasto una junta de inmigración para promover la colonización del Caquetá y Putumayo.
Ley 75, noviembre 1913, deroga el artículo 112 del Código Fiscal.	La nación se reserva la propiedad de los depósitos y fuentes de petróleo y de hidrocarburos en general, situados en terrenos baldíos, en lo que por cualquier otro título le pertenezcan. Sólo se harán concesiones temporales por el Congreso mientras se expide una Ley que reglamente la denuncia y adjudicación de fuentes de petróleo.
Ley 4 de 1913.	Define las funciones de las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales en el repartimiento y enajenación de los baldíos que les eran cedidos.

53 Algunos aspectos sobre la legislación relacionada con los indígenas en este periodo se pueden consultar en Roque Roldán (compilador), *Fuero indígena colombiano*, Presidencia de la República, Plan Nacional de Rehabilitación, Bogotá, 1990.

Ley 112, diciembre 1913. Decreto 136, enero de 1914.	Se autoriza al gobierno para conceder, hasta por el término de 25 años, por periodos de cinco en cinco años, a los municipios de Tumaco, Guapi y Barbacoas el usufructo de los bosques que existen en los baldíos comprendidos en sus límites.
Decreto 1360 de 1914.	Reglamenta el goce de usufructo de baldíos en los municipios y define el procedimiento para obtenerlo.
Ley 127, diciembre 1913.	Autoriza al gobierno para que, cuando a su juicio conviniere a los intereses públicos, suspenda por Decreto, y previo acuerdo del Consejo de Ministros, la adjudicación de baldíos en cualquier región o para que limite esas adjudicaciones en la forma que juzgue más conforme con esos intereses, aunque para ello se aparte de las disposiciones del Código Fiscal. Esta facultad durará por cuatro años.
Resolución del 29 de octubre de 1913.	Se cede al municipio de San Pablo, en el Chocó, el usufructo de los baldíos existentes en su jurisdicción, siempre que éstos no estén ocupados por colonos y cultivadores, y sin que el permiso impida la adjudicación de tales terrenos.
Decreto 139, enero de 1914.	Suspende las adjudicaciones de baldíos en tierras del Departamento del Magdalena comprendidos dentro de una zona de cuatro miriámetros (40.000 metros) a cada lado de la línea férrea de The Santa Marta Railway Company Limited y de sus ramales, así como también a cuatro miriámetros de los extremos de la líneas principales y secundarias.
Ley 64 de 1915.	Se refiere a las características que deben tener los planos y exposiciones a que se refiere el artículo 55 del CF.
Ley 60, diciembre de 1916.	Se prohíbe la adjudicación de terrenos baldíos ocupados por indios. El gobierno queda facultado para hacer demarcar, a petición de interesados, en los terrenos baldíos en que haya indígenas, resguardos para éstos.
Decreto 582 de 1916.	Reglamenta el artículo 58 del CF, respecto a la solicitud y adjudicación de terrenos concedidos en exceso y denunciados por un particular. El exceso adjudicado al solicitante no podía superar las 2.500 hectáreas.

Resolución (sin fecha de publicación) en el *Diario Oficial* 15715 de 1916.	El Ministerio de Hacienda estima que no se puede decretar desahucio y lanzamiento contra los cultivadores, sino en los casos en que éstos tengan contratos de arrendamiento con el dueño del terreno, pero, tratándose de cultivadores establecidos en terrenos baldíos de la nación, las querellas que se sustenten entre ellos, o con terceros, y en las que no se exhiban títulos de adjudicación, deben tramitarse y
	decidirse como juicios de policía en los cuales debe intervenir el respectivo agente del ministerio público.
Decreto 1230, 15 de julio de 1916.	Adscribe, desde el 1º de agosto, al Ministerio de Agricultura y Comercio el ramo de baldíos y bosques nacionales, antes adscrito al Ministerio de Hacienda.
Ley 71 de 1917.	Reforma varios artículos del Código Fiscal, alivia los trámites para colonos y propende por la colonización.
Ley 45 de 1917.	Sale en defensa de los colonos.
Ley 47 de 1918	Se provee a la terminación de los caminos del Carare y del Nordeste, se dictan algunas medidas de fomento y reforma, por su artículo 14, la Ley 70 de 1916. Por su artículo 5º la Nación se reserva en el camino del Carare o en sus inmediaciones una extensión de 100.000 has, dividida en lotes de 10.000 has que se aplicarán y distribuirán en la forma que el artículo establece.
Decreto 1073, julio 1918, y Decreto 1135, del 27 de julio de 1918.	Ceden en usufructo a los municipios de Ataco y Puerto Wilches los baldíos existentes en sus territorios, siempre que no estén ocupados por colonos o cultivadores.
Resolución 22, 31 de julio de 1918.	Aclara que un cultivador en pequeña escala, si quiere gozar de las prerrogativas que otorga la Ley 71 de 1917, solamente puede solicitar la adjudicación de un solo lote de tierras baldías, en una extensión no mayor de 10 has y sobre otro tanto de lo cultivado. Restringe la posibilidad de que los colonos tengan varios lotes.
Ley 119 de 1919, deroga varios artículos del Código Fiscal.	Sobre explotación de bosques nacionales, modifica el Código Fiscal. Los bosques nacionales no podrán ser cultivados, ocupados, denunciados ni adjudicados como terrenos baldíos a ningún título y serán nulas las adjudicaciones que de ellos se haga. El arrendamiento de bosques no será mayor de 20 años.

Ley 85, noviembre de 1920.	Modifica disposiciones del Código Fiscal, adjudicaciones hasta 2.500 has, y 1.000 para agricultura. No se puede hacer adjudicación alguna de baldíos a una misma persona en un Departamento, Intendencia o Comisaría, directa ni indirectamente. Los playones e islas en terrenos baldíos pueden ser usufructuados mediante arrendamiento por una extensión que no supere 1.000 has. Los bosques nacionales no se pueden adjudicar como baldíos.
Ley 55 del 21 de octubre de 1922.	Se ceden baldíos a Departamentos con destino a la fundación de colonias penales, unos para ampliar colonias ya existentes (Antioquia), otros para fundarlas (Tolima, Caldas y otros) hasta 4.000 has.
Ley 114, de diciembre 1922.	Fomenta la inmigración para labrar la tierra, establecer nuevas industrias, introducir y enseñar las ciencias y las artes. Los inmigrantes serán obreros y empresarios. Autoriza al Gobierno para establecer colonias agrícolas directamente o por medio de empresas colonizadoras, destinando en cada Departamento o Intendencia hasta 100.ooo has, a cada colono se le podrán otorgar hasta 25 has.
Decreto 742, 9 de mayo de 1923.	Reglamenta lo referente a islas y playones y establece que ninguna persona natural o jurídica puede ocupar en ellos más de 100 has. Los bosques allí situados solamente se podrán explotar mediante contrato de arriendo en licitación pública.
Decreto 338, 27 de febrero de 1924.	Legisla sobre baldíos, bosques nacionales y aguas de uso público.
Ley 47 de 1926, noviembre 10.	Fomenta la colonización de baldíos y modifica la Ley 71 de 1917. Toda persona puede adquirir, como colono o cultivador, títulos de propiedad sobre terrenos baldíos en donde se haya establecido con casa de habitación y cultivos en una extensión no mayor de 10 has mediante un memorial enviado al Gobernador, Intendente o Comisario y se fijan los procedimientos. El gobierno auxiliará con dineros o herramientas y semillas a los colonos mediante fianza otorgada.
Decreto 1016 de 1926, que adiciona el Decreto Ejecutivo 623 de 1922.	Fija la proporción de ganado que debe contener el terreno adjudicado como baldío solicitada a virtud de ocupación con ganados. Terrenos de buena calidad, una ha

	por res; de regular calidad, dos has por res, y de calidad inferior o terrenos accidentados o poco propicios para la cría de ganado, tres has por res.
Ley 74 de 1926, noviembre 30.	Fomenta la agricultura y la inmigración y otras disposiciones. El Ministerio de Industrias ofrecerá cada año no menos de 100.000 has para colonización en lotes de 80 has. Establece normas sobre la explotación de bosques nacionales, protección de cuencas de los ríos y levantamiento de la carta agronómica del país.
Ley 71 de 1928.	La nación se reserva la propiedad de las aguas minerales y termominerales que haya en terrenos baldíos o en terrenos adjudicados con posterioridad al 28 de octubre de 1873 y en los que por cualquier otro título le pertenezcan.
Ley 98 de 1928.	Define la adjudicación de baldíos con casa de habitación dentro del perímetro urbano de poblaciones debidamente organizadas. No podía superar 2.000 metros cuadrados y debía estar comprendida en el plan municipal de urbanización.
Ley 120 de 1928, noviembre 23.	Sobre reformas civiles y judiciales y en particular sobre prescripciones y registro de propiedad.
Ley 5ª de 1930.	La nación se reserva todos los derechos sobre petróleos e hidrocarburos en general que se hallen en los terrenos baldíos.
Ley 52, 17 de abril de 1931.	Sobre fomento de las industrias agrícola y minera y sobre otras materias.
Ley 34, 20 de febrero de 1936.	Reforma algunas disposiciones anteriores y del Código Fiscal, limita a 600 has la adjudicación para agricultura y a 800 para ganadería, pero deja abierta la puerta para adjudicaciones mayores.
Ley 42 de 1936.	Los terrenos baldíos ubicados dentro de las zonas a que se refieren los artículos 15 de la Ley 5ª de 1930 y 10 de la Ley 52 de 1931 que no estuvieran cultivados u ocupados sólo podrán serlo en extensiones no mayores de 50 has. Quienes ocupaban baldíos en 1930 en esos sitios y estaban allí en 1936 tenían derecho a que se les adjudicaran extensiones superiores a 50 has.

Fuente: Consejo de Estado, 1927, y Amézquita y Tovar, 1961.

Como se observa, en este periodo varias normas continuaron con el proceso de cesión de baldíos de la nación a los municipios, para fomento de la colonización, fundación de poblados, la instrucción pública, el desarrollo de vías de comunicación y para beneficencia (Ley 48 de noviembre de 1913; Ley 15 de noviembre de 1914; Ley 19 de 1914; Ley 54 de 1914). En algunos casos (Ley 32 de 1917 y Ley 35 de 1919) se autorizó a los municipios para vender en licitación pública, y en lotes pequeños, los terrenos que se les cedían.

La Resolución del 23 de diciembre de 1914 adoptó providencias respecto a ciertos títulos que habían resultado falsificados (algunos, presentados por varios señores, que figuran como expedidos al señor Guillermo Pereira Gamba, en cantidad igual a la que éste cedió a favor de pobladores de Pereira).

De otra parte, la legislación relacionaba los baldíos con la explotación de minas. Por ejemplo, la Resolución del 18 diciembre de 1916 (publicada en el *Diario Oficial* 15983), al comentar el artículo 74 del Código Fiscal, aclaraba: 1) los propietarios de minas situadas en baldíos no pueden impedir a los particulares que extraigan resinas o recojan frutos de los bosques nacionales bajo cuyo suelo hayan titulado minas (lo conceptúa el Ministerio de Obra Públicas), 2) tratándose de minas de filón adjudicadas en baldíos, la Ley sólo concede al adjudicatario un derecho preferente para obtener en terrenos continuos y adyacentes al de las pertenencias una extensión hasta de 500 has; la adjudicación de una mina en baldíos no conlleva o envuelve consigo la adjudicación del terreno o el suelo bajo el cual se encuentra (eran respuestas a dos consultas). "Estas aclaraciones de nuestra legislación concordante de minas y baldíos, deberán advertir a quienes han pretendido hacerse a extensas regiones baldías, en las costas del Golfo de Urabá y en la Intendencia del Chocó, mediante denuncio de minas -denuncios las más de las veces ficticios- que el solo hecho de denunciar minas no les da ipso facto derecho en las tierras adyacentes" (*Diario Oficial* 15983).

Pero las pretensiones de apropiarse de grandes cantidades de baldíos seguía vigente. Algunas personas utilizaban artilugios para acceder a ellos. Uno de ellos era hacerse pasar como cesionario sin serlo. Por ejemplo, en 1917, por Resolución 188 del 28 de diciembre (*Diario Oficial* 16381), se negó al señor A. Borda C. la adjudicación de 100.000 has de baldíos como cesionario de la sociedad concesionaria The Colombian Railway & Navigation Company en la construcción del ferrocarril de Cartagena al río Magdalena (Consejo de Estado, 1927: 69).

3.3. Las Colonias penales, o colonización forzada

Durante la República conservadora, y desde 1912, se adoptó la política de establecer colonias penales y agrícolas que tenían dos objetivos: servir para purgar penas impuestas por delitos y estimular al tiempo la colonización. Esta política estuvo complementada con el establecimiento de colonias agrícolas y los intentos de inmigración de obreros y empresarios extranjeros para establecer cultivos e industrias, lo que demuestra una preocupación estatal por la ocupación de espacios productivos alejados de los centros urbanos, y la intencionalidad de beneficiar a pequeños cultivadores, como estaba prescrito en diferentes normas expedidas desde fines del siglo XIX. Esta política de colonización se intensificó en los años veinte, cuando empezaron a manifestarse los conflictos entre colonos y propietarios.

Como se observa en los casos mencionados a continuación, el régimen conservador no aceptaba la existencia de vagos, rateros y perniciosos en el país. Las colonias penales eran un instrumento de limpieza del ambiente social, recluyendo lejos de los centros poblados a personas consideradas por la sociedad como personas indeseables, o que cometían delitos menores, como el robo de ganado y otros. La ideología conservadora tenía su propia lógica de control social, acudiendo a métodos represivos; ello hacía parte de lo que algunos llamaron la ideología católica-conservadora. Los implicados quedaban condenados a ser colonos forzados, no se les daba otra opción; eran una especie de "condenados de la tierra", como diría Franz Fanon.

Veamos varios ejemplos sobre el establecimiento de colonias penales, que muestran el modelo concebido por el Estado (Henao, 1935), que iba configurando un sistema estándar de colonias penales:

1) Con la Ley 60 de 1918 (noviembre 28) se ordenó crear una colonia penal y agrícola en la ruta del proyecto del ferrocarril de Cúcuta al río Magdalena, la cual se denominará Almeida. A esa colonia serán enviados todos los reos condenados a más de dos años de prisión por el Tribunal y Juzgados de ese Departamento y los individuos de ambos sexos que por Resolución de los Jefes de Policía, Municipales y Departamentales, debidamente aprobados por los prefectos, fueren declarados vagos o perniciosos. La Colonia sería administrada por una Junta. Los gastos de construcción del edificio estarían a cargo de la nación y el Departamento y el suministro de herramientas, semillas y alimentación de los colonos, a cargo del Departamento y los municipios. A cada colono se le adjudicarán siete hectáreas

de tierra laborable y, si la familia lo acompaña, dos hectáreas más por cada varón menor de veinte años; adjudicaciones similares se harán se harán a los particulares que así lo soliciten. Los colonos voluntarios, y los forzados por vagos y perniciosos, adquirirán derecho de propiedad sobre el lote adjudicado un año después de su llegada a la colonia, siempre que lo tengan cultivado en la mitad de su extensión. Los reos rematados adquirirán ese mismo derecho seis meses después de cumplido el tiempo de su condena si hubieren demostrado haberse vinculado a sus cultivos de modo definitivo. Los títulos se declararán exentos del pago de derechos de timbre y papel sellado, registro fiscal y notaría. Esta Ley también restablece la colonia penal del Meta y se señala esa colonia como un lugar donde deban ser enviados los reos condenados por el delito de hurto o robo de ganado mayor en los Departamentos del Tolima, Cundinamarca, Boyacá y las Comisarías de Arauca, Vichada y Vaupés.

2) Por medio de la Ley 42 de 1920 (octubre 27) se ceden al Departamento de Antioquia hasta 2.000 has, para la fundación de una colonia penal en el municipio de Ituango. También se destinaban 5.000 has de baldíos ubicados en ambas márgenes del ríos Calima, para el servicio de la colonia penal y campo agrícola, cuya fundación decretó la Asamblea Departamental del Valle del Cauca por Ordenanza 19 de 1920.

3) Mediante la Ley 55 de 1922 (octubre 21) se le ceden al Departamento de Antioquia 4.000 has para la ampliación de la Colonia Penal y Agrícola de Antadó, a continuación de las cedidas por la Ley 42 de 1920. Igualmente se ceden al Departamento del Tolima 4.000 has de baldíos para la fundación de una colonia penal y agrícola en el municipio de Ataco. Al Departamento de Caldas se otorgan también 4.000 has para el mismo fin. También se dispone que el Gobierno ceda extensiones similares a los Departamentos que lo soliciten para el mismo objetivo, siempre que respeten las disposiciones del Código Fiscal y se respeten los derechos de terceros. De los terrenos cedidos se podrán vender lotes no mayores de 100 has, dejando porciones intermedias que sólo podrán ser cedidas a los penados. Dispone que las Asambleas Departamentales reglamenten por medio de ordenanzas el régimen de las colonias, las cesiones a los penados y las ventas. Estos reglamentos necesitan la aprobación del Poder Ejecutivo Nacional para unificar los sistemas nacionales de colonias penales.

4) La Ley 105 de 1922 (diciembre 18) establece criterios generales para el establecimiento de colonias penales, de acuerdo con la ley 62 de 1912.

Se organizarán bajo un régimen que responda a una pena accesoria, simplemente restrictiva de la libertad, señalando domicilio obligado a los sentenciados y el radio preciso de acción que lo comprenda. Indica que a los relegados que vayan solos se les señalará para su cultivo una hectárea de tierra y si tuvieran familia hasta dos hectáreas y el Gobierno los auxiliará con herramientas, semillas y medios de subsistencia hasta la recolección de la primera cosecha. Luego se les darán progresivamente hasta 10 has.

5) Por la Ley 59 de 1923 (octubre 8) se establece una Colonia Penal y Agrícola en la región del Sarare, Norte de Santander, a la cual se enviarán los sentenciados a más de dos años de presidio o reclusión, sean vagos y rateros. Se define la Junta que administrará la Colonia y el Departamento establecerá por su cuenta las escuelas de ambos sexos para la instrucción de los colonos. Cuando los penados obtengan la libertad provisional se les adjudicarán 9 has fuera del núcleo central de la colonia, para que establezcan cultivos, y una hectárea en el núcleo central. El penado tenía derecho al 50% del producto que obtuviera en la hectárea que cultivaba dentro del penal y el otro 50% se pondría en la Caja de Ahorros, para entregárselo cuando terminara de purgar sus penas. Por cada hijo menor de 21 años se le adjudicarían tres hectáreas más.

3.4. Avance y derrumbe de la república conservadora

Durante todo este periodo, desde la expedición del Código Fiscal de 1912 hasta 1930, el partido conservador siguió manejando los asuntos del Estado, no sin problemas. Entre 1914-1918, cuando sucedió la Primera Guerra Mundial y se generó un gran desempleo por el licenciamiento de trabajadores de obras públicas, gobernó al país José Vicente Concha, que manejó el criterio de que el Estado no debía intervenir en el desarrollo del progreso, excepto en la conservación del respeto a los bienes de las personas, el desarrollo de la educación y algunas obras públicas, es decir, un mínimo de bienes públicos (Melo, 1989).

Los gobiernos de Restrepo, Concha y Suárez se caracterizaron en general por su alejamiento de los ímpetus modernistas que Reyes había impulsado, pese a que las exportaciones cafeteras tuvieron un crecimiento ascendente y que la industria había avanzado significativamente. En esos gobiernos se mantuvo la fortaleza e influencia política de la iglesia, la legalidad y la acen-

tuación de elementos de la premodernidad que no permitían un avance hacia la modernización de la sociedad. Sin embargo, había procesos en marcha que tuvieron plena manifestación en la agitada década del veinte.

A Concha lo sucedió Marco Fidel Suárez (1918-1921), que contó con el apoyo directo del clero y, como dice Melo, "De un acendrado catolicismo, casi místico, tenía una visión del mundo hostil a los vientos modernistas del momento y rechazaba la idea del Estado como un organismo laico destinado a buscar el bienestar de la población y el progreso económico" (Melo, 1989: 238). Se interesó mucho por estrechar relaciones con los Estados Unidos, el vencedor en la 1ª guerra mundial, pero su nacionalismo le creó dificultades con ese gobierno a raíz de la expedición del Decreto 1225, de junio de 1919, que reiteraba el principio de la propiedad del subsuelo por parte del Estado en el caso de los hidrocarburos. Además se establecían normas más rigurosas para las concesiones de explotación y exploración de yacimientos de petróleo. Este Decreto fue demandado y declarado inexequible cuando ya Suárez había acordado su revocatoria.

El clima de agitación social empezó a sentirse, no sólo en los sectores urbanos sino en las áreas rurales con la irrupción del indígena Quintín Lame en su lucha por la tierra. Surgieron nuevos sindicatos y organizaciones, especialmente las de corte socialista, estimuladas por la revolución rusa de 1917. Las huelgas se hicieron notorias por la difícil situación económica entre 1919 y 1921 y Marco Fidel Suárez se vio obligado a renunciar a su cargo por acusaciones en el manejo de sus finanzas personales y las discusiones con el tratado con los Estados Unidos.

La llegada al poder del hombre pragmático y de negocios Pedro Nel Ospina (1922-1926) habría de poner de nuevo el énfasis en la modernización, al estilo de Reyes. Trajo la Misión Kemmerer, para modernizar el sistema financiero y bancario. Y las perspectivas de la aprobación del tratado con Estados Unidos y la indemnización por el canal de Panamá lo lanzaron a un proceso de múltiples proyectos de infraestructura para abaratar costos de exportación e integrar las regiones. Abrió un programa de obras públicas que tendría fuertes incidencias en la hasta entonces inmóvil mano de obra rural, en los índices de inflación y en movilizaciones sociales y conflictos obreros. Los departamentos y municipios entraron en fuertes endeudamientos para la construcción de servicios públicos y se produjo en el país lo que se llamó la prosperidad a debe.

En 1926 ascendió a la presidencia Miguel Abadía Méndez, que habría de afrontar el decaimiento de la república conservadora que ya era previsible.

Méndez no era muy partidario del progreso, como lo fueron Ospina y Reyes, y como señala Colmenares, su conservadurismo "podía medir las consecuencias sociales de un vasto plan de obras públicas que desarraigaba a miles de peones y que triplicaba los salarios" (Colmenares, 1989: 255). Y aunque las obras en marcha eran ya un compromiso político, la llamada danza de los millones se fue hundiendo, como dice Colmenares, "en mezquinas transacciones de política provinciana".

Los conflictos sociales se agudizaron con el despido de trabajadores de obras públicas, a tiempo que la república conservadora agonizaba. La represión de las organizaciones se hizo notoria a partir de 1927 y los liberales empezaron a dar su apoyo a los grupos de izquierda. En 1929 empezaron a aparecer huelgas en las hacienda cafeteras de Cundinamarca y los movimientos sociales culminaron con la masacre de las bananeras, en la zona donde operaba la United Fruit Company, en diciembre de 1928. Este hecho agudizó los problemas del gobierno de Abadía y ayudó al derrumbe del conservatismo en medio de una crisis económica y financiera a raíz de la supresión de créditos de Estados Unidos en 1928, hecho relacionado, según algunos, con las declaraciones nacionalistas del gobierno de Abadía en materia petrolera (Colmenares, 1989).

3.5. Fomento de la colonización y defensa de los intereses de los colonos

Varias normas de la segunda década del siglo salieron en defensa de los colonos, ratificando las expedidas a fines del siglo XIX. Ello, sin embargo, no mejoró la situación de estos cultivadores frente al poder y el abuso de empresarios y terratenientes; tampoco ayudó a resolver los conflictos tradicionales sobre el dominio de la propiedad rural. Además del Código Fiscal de 1912, constituyeron la base de la política de colonización durante la República Conservadora las siguientes leyes: la ley 71 de 1917, la Ley 85 de 1920, la Ley 114 de 1922, la Ley 52 de 1926, la Ley 47 de 1926 y la ley 74 de 1926. Estas normas fueron complementadas con otras disposiciones de los años veinte. La legislación sobre el fomento de la colonización fue abundante en este periodo, cuando estaba en auge la economía agroexportadora fundamentada en el café, buscando quizás diversificar la producción en otras áreas.

Después del Código Fiscal de 1912, la Ley 52 de 1913 creó en la ciudad de Pasto una Junta de inmigración, para atender a la colonización, con familias nacionales o extranjeras, en los Territorios nacionales de Caquetá y Putuma-

yo, que prestaría servicios gratuitos y tendría como funciones las de determinar los lugares a colonizar, los cultivos y métodos posibles; el nombramiento de Comisionados para dar a conocer los prospectos para la colonización; suministrar recursos a los Comisionados para el transporte de los colonos desde sus lugares de origen hasta los centros de colonización; la adjudicación provisional de 150 has de baldíos a cada una de las familias inmigrantes y suministrar gratuitamente a los colonos herramientas y víveres durante los primeros seis meses. También la Ley 82 de 1913 estableció incentivos para el funcionamiento de una colonia agrícola en algunas de las bahías de Cupica, Solano o el Valle, en la costa Pacífica; el número de colonos no excedería de 200 y recibiría no más de 10 has por familia. En el mismo sentido y condiciones, la Ley 69 de 1914 promovió la colonización en el Departamento de Nariño, al que el gobierno nacional le cede 10.000 has, para repartir a colonos (inmediaciones del pueblo de Sucre), con base en instrucciones de la Junta de Baldíos del Departamento.

La Ley 71 de 1917 veló por los intereses de los colonos. Las principales disposiciones que enunció fueron:

1) El artículo 1º ratificaba que toda persona que como colono o cultivador quisiera adquirir título de propiedad sobre los terrenos baldíos en donde hubiera establecido casa de habitación o cultivos artificiales, tales como plantaciones de café, cacao, caña de azúcar y demás de carácter permanente o sementeras de trigo, maíz, arroz, etc., en una extensión no mayor de 10 hectáreas, y sobre otro tanto de lo cultivado, debería solicitar la adjudicación respectiva por medio de un memorial de denuncio dirigido al Gobernador o al Intendente[54] (Amézquita, 1961). Esta disposición establecía claramente y, así lo aclaró el Ministerio de Agricultura y Comercio, que sólo podía solicitar un lote no superior a 20 has (se modificó el artículo 66 del Código Fiscal, que establecía una adjudicación en terrenos adyacentes de lo ocupado y tres veces más).

54 El artículo 2º de la Ley 71 indicaba que al memorial de solicitud debería acompañarse una información de tres testigos de buena reputación, propietarios de bienes raíces y vecinos del mismo municipio, en que se determinara el nombre con que era conocido el globo de tierra, así como la Provincia, municipio, corregimiento a que pertenecían los territorios y sus colindantes y demás señales que dieran una idea aproximada de la extensión cultivada. Las declaraciones se tomarán ante el juez del municipio y con audiencia del Personero municipal. El gobernador o intendente estudiará la solicitud en el término de 30 días; si en dicho término no hubiere causa que impidiere la adjudicación, el gobernador o intendente decretará la adjudicación. El registro debería hacerse en la Oficina de Registro del Circuito en que se hallaban ubicados los terrenos.

2) El artículo 10 señalaba que cuando, al hacer una adjudicación de terrenos baldíos a cualquier título, se hallaren establecidos previamente colonos o cultivadores en la extensión respectiva se les deberían reconocer las extensiones cultivadas, para lo cual no se les exigiría a los cultivadores título de propiedad.

3) Y el artículo 11 indicaba que en toda adjudicación de baldíos, por cualquier título distinto del de cultivo, debía expresarse que quedaban a salvo los derechos de los cultivadores o colonos establecidos dentro de la zona adjudicada con anterioridad al denuncio o solicitud de adjudicación. El Consejo de Estado dictaminó que en las adjudicaciones de baldíos no mayores de 10 has y otro tanto de cultivo no tenían cabida las oposiciones, pero las controversias que se suscitaran entre colonos y adjudicatarios, o entre aquellos y estos con terceros que reclamaban dominios sobre el terreno cultivado, debían decidirse por los procedimientos de las Leyes civiles.

De otra parte, la Ley 71 aclaraba los procedimientos para las adjudicaciones en lotes no mayores de 20 has. En particular establecía:

- Los memoriales y actuaciones de toda clase sobre adjudicación de baldíos cuya extensión no pasara de 20 has se extenderán en papel común, excepción hecha de la resolución de adjudicación y de las copias que expidiera el notario; la remisión de expedientes se haría libre de porte de correo. También se sustanciarían en papel común las reclamaciones de los colonos,
- No se les exigiría a los cultivadores que tuvieran el título de propiedad cuando al hacer una adjudicación de baldío se hallaren establecidos previamente colonos o cultivadores en la respectiva extensión. Los derechos de los cultivadores establecidos previamente en terrenos sometidos a una solicitud de adjudicación quedaban a salvo,
- En ningún caso el adjudicatario de baldíos podía privar a los colonos o cultivadores de sus cultivos, sin comprobar previamente que se les había pagado el justo precio de sus habitaciones y labranzas, y que aquellos renunciaran a su carácter de colonos o cultivadores del lote respectivo. También ratificaba los procedimientos para la solicitud de baldíos, que no eran favorables para los colonos por sus costos y dificultades administrativas.

La Ley 71 de 1917 también salió en defensa de los colonos frente a los intentos de los propietarios de lanzarlos de los predios ocupados sin pagarles

las mejoras. Ratificó que los cultivadores de terrenos baldíos establecidos en ellos con casa y labranza serían considerados como poseedores de buena fe y no podrían ser privados de la posesión sino por sentencia dictada en juicio civil ordinario. Si el cultivador perdía el juicio de propiedad, no sería desposeído del terreno que ocupaba sino después de que hubiera sido indemnizado del valor de las mejoras hechas en él como poseedor de buena fe. La estimación de las mejoras las harían peritos, de acuerdo con las disposiciones del Código Judicial. Mientras no se hubiera cubierto al respectivo cultivador el valor de tales indemnizaciones no habría derecho alguno para pedir el lanzamiento.

Igualmente, la Ley estableció, en su artículo 14, que el Gobierno crearía una Comisión para hacer la investigación estadística de los terrenos baldíos y el estudio de las zonas que podían aprovecharse para la colonización. Medida que desde el siglo XIX estuvo persiguiendo a los legisladores y que no se concretó sino parcialmente en el gobierno de Olaya Herrera. Y como parte de la promoción de la colonización, el Gobierno publicaría la información y los mapas elaborados de las regiones en varios idiomas, añadiendo la legislación sobre inmigración, colonización y baldíos (estas normas adicionaban el Código Fiscal y modificaban algunos de sus artículos).

La Ley 85 de 1920 (noviembre 19) modificó algunas disposiciones del Código Fiscal (Amézquita, 1961; Henao, 1935). Entre otras cosas:

- Ratifica que las adjudicaciones no pueden ser superiores a 2.500 has y si es para agricultura no excederá de 1.000. A los cultivadores con casa de habitación y cultivos se les adjudica gratuitamente lo cultivado y tres tantos más, sin exceder de 1.000 has. Ello no se opone al cumplimiento del artículo 1º de la Ley 71 de 1917,
- En toda adjudicación de baldíos se entiende establecida la condición resolutoria de dominio del adjudicatario si dentro de los 10 años a partir de la adjudicación no hubiere ocupado con ganados las dos terceras partes del terreno, por lo menos, o cultivado la quinta parte. El Estado tiene la obligación de verificar este hecho,
- El que tenga casa de habitación y cultivos en terrenos baldíos puede solicitar la adjudicación gratuita de lo cultivado y tres tantos más, sin que supere las 1.000 has,
- Los playones ubicados en terrenos baldíos y las islas pueden ser usufructuados, ya por medio de ocupación con animales o con cultivos. En uno y otro caso el ocupante pagará al fisco nacional un arrenda-

miento que no bajará de $0,10 mensuales por ha[55]. A los municipios se les cede el 50% de esa renta para que velen por la eficacia de esa disposición. El arrendamiento no podrá efectuarse sino por una extensión que no supere las 1.000 has por cada arrendatario y por un plazo no mayor de 10 años,

- No pueden adjudicarse como baldíos los bosques nacionales que se declaren o se hayan declarado reservados por el Gobierno y donde prevalezcan, en lotes no menores de 50 has, plantaciones naturales y maderas preciosas para la exportación.

Por medio de la ley 114 de 1922 (diciembre 30), el Gobierno nacional buscó fomentar la inmigración de individuos y familias para labrar las tierras y establecer industrias, introducir y enseñar las ciencias y las artes y en general elementos de civilización y progreso. Los inmigrantes se dividen entre empresarios y obreros o jornaleros. Fija las ventajas especiales que tendrán los inmigrantes que tengan sus papeles legales en orden: adjudicación de hasta 25 has, auxilios de viaje y beneficios de amparo de pobreza en asuntos judiciales, administrativos o de policía durante el año siguiente de entrada al país.

Esta ley autorizó al Gobierno para establecer colonias agrícolas directamente o por medio de empresas colonizadoras, destinando en cada Departamento o Intendencia hasta 100.000 has y a cada colono se le podían otorgar hasta 25 has, rigiendo las disposiciones sobre reservas del subsuelo. Anualmente se destinan $100.000 para atender los gastos que implica esta promoción de inmigrantes. Por la información disponible, estas medidas no tuvieron efectos sobre la inmigración; así que la colonización debió realizarse fundamentalmente con nacionales.

La Ley 100 de 1923 también buscó estimular la colonización en los Departamentos del Huila y Nariño y de otras regiones, como los territorios fronterizos. El gobierno quedaba autorizado para invertir en infraestructura, en la creación de Aduanas, la organización de cuerpos de Zapadores y de Resguardos, la creación de empleos, la supresión o disminución de impuestos sobre explotación de bosques y la adjudicación de tierras baldías hasta 100 has. Para el cumplimiento de estos mandatos se destinaban hasta $500.000 de las indemnizaciones de Estados Unidos por el canal de Panamá. Se modificaban disposiciones sobre procedimientos de adjudicación de baldíos.

55 Esta disposición refleja las presiones de los ganaderos de la costa y otras regiones para utilizar tierras baldías que se abrían en las épocas de verano y que, después de ocupadas, se privatizaban con el desalojo de los campesinos y el uso del alambre de púas para delimitar las propiedades. Este proceso aún se mantiene, en especial en la Costa Atlántica.

Los gobiernos conservadores de Pedro Nel Ospina y de Abadía Méndez mostraron también interés por fomentar la colonización y defender los derechos de los colonos, como se desprende de las Leyes 47 y 52 de 1926. La Ley 47 de 1926 (noviembre 10) fomenta la colonización de baldíos y modifica la Ley 71 de 1917. Ratifica que toda persona puede adquirir, como colono o cultivador, título de propiedad sobre los terrenos baldíos en donde se haya establecido con casa de habitación y cultivos en una extensión no mayor de 10 has y otro tanto de lo cultivado (Amézquita, 1961) y ratifica básicamente los procedimientos ya establecidos para obtener la adjudicación con pequeñas modificaciones. Y el gobierno auxiliará, con dinero o con herramientas y semillas, a toda persona que quiera colonizar terrenos baldíos, para lo que el interesado otorgará una fianza de garantía. Se destinan hasta $ 100.000 para tal fin.

Por su parte, la Ley 52 de 1926 (noviembre 13) establecía que el gobierno procedería a fomentar la colonización, la agricultura, la ganadería y el comercio en los Llanos orientales, para lo cual procuraría la navegación en sus ríos, la apertura de caminos hacia el interior, que los productores de las salinas próximas se dedicaran a la reducción de indios y mejoras de ganados, con una justiciera parcelación y adjudicación definitiva y expedita de las tierras. También haría todo lo que estuviere a su alcance para organizar la vida social de los territorios de San Martín, Casanare, Vichada, Vaupés, Arauca y demás de los Llanos orientales (Villegas y Restrepo: 78).

El Decreto 1016 de 1926 precisó la adjudicación de baldíos en zonas otorgadas como ganaderas y determinó el número de reses por hectárea. Así: terrenos de primera calidad, una res por cada hectárea; de mediana calidad, dos hectáreas por cada res, y terrenos de calidad inferior, tres hectáreas por cada res. Como no existía una información científica que determinara la calidad de los suelos (mapa de suelos), la definición de la calidad quedaba sometida al criterio arbitrario del los agrimensores o peritos, prestándose ello para justificar el uso de la tierra en ganaderías extensivas en zonas donde la tierra no era de tan mala calidad.

La Ley 74 de 1926 fortaleció la política de fomento de la colonización que se venía implementando al ordenar que el Ministerio de Industrias ofrecería, año por año, una cantidad determinada de tierra para la colonización y que no bajaría en cada caso de 100.000 has, ofrecidas en lotes ya divididos, no superiores a 80 has. Estableció, además, que no se podían adjudicar como baldíos las partes de las montañas circunvecinas de los ríos que proveyeran de agua potable a las poblaciones de importancia. La defensa de los ríos y la

reglamentación de los desmontes y cultivo de las tierras baldías adyacentes, correspondía a los Concejos Municipales[56].

Esta Ley estableció que el Ministerio de Industrias haría levantar la carta agronómica del país con la indicación de las tierras baldías, clima, altura sobre el nivel del mar y puntos más apropiados para el cultivo de los diversos frutos que constituían la riqueza nacional. La aplicación de esta medida siguió aplazándose y en realidad sólo vino a hacerse efectiva a partir de los años ochenta, es decir, cincuenta años después.

La Ley 74 también estableció y ratificó normas sobre reconocimiento de servidumbres activas de tránsito en terrenos baldíos mejorados por particulares que no hubieran sido adjudicados definitivamente.

En 1928 también se expidió la Ley 101, que proveía la colonización y defensa de los territorios del Catatumbo, quedando el Gobierno autorizado para dictar medidas de todo orden para tales fines, con adjudicaciones de hasta 100 has, la fundación de colonias agrícolas y la subvención a los colonos.

Para fines de los años veinte el gobierno ya tenía definido el modelo de colonias agrícolas, que fue claramente especificado por el Decreto 839 del 8 de mayo de 1928. Además de definir qué se requería para ser colono, se señaló que en cada colonia se establecería: una Iglesia, un hospital con dotaciones de botica y otros, para atender gratuitamente a los colonos en el primer año de residencia; escuelas con campos de experimentación agrícola, para los colonos y sus hijos, y la casa del colono. En cada colonia se destinaría una extensión no menor de 300 has para granja agrícola y pecuaria atendida por un agrónomo; también se establecería un comisariato o almacén de provisiones en forma de cooperativa de consumos entre empleados y colonos. Se adjudicarían entre 10 y 75 has por familia y el gobierno le acreditaría dinero para su subsistencia durante los primeros seis meses, una vaca o novilla no menor de 20 meses, de 2 a 4 ejemplares de porcinos u ovinos, seis aves de corral, dos cujas o catres y otros elementos muebles; el valor de desmonte y preparación de 4 hectáreas de tierra listas para el cultivo y herramientas hasta por el valor de $10 y casa de habitación. Todos estos elementos se le darían al colono a precio de costo y el colono obtendrá crédito a 20 años al 6% anual. Mientras el colono le adeudara al gobierno los créditos otorgados, estos elementos no

56 También la ley expidió algunas normas sobre el uso y arrendamiento de los bosques nacionales, modificando el artículo 30 de la ley 119 de 1919, tal como se indica en la sección respectiva en este capítulo.

se podían enajenar, hipotecar o gravar, debiendo el colono hipotecar el terreno para responder por sus obligaciones crediticias.

Las colonias agrícolas establecidas por el gobierno estarían bajo la dependencia de los Jefes de las Comisiones de Colonización y del Jefe de la Sección de Inmigración y Colonización, que dictaría los reglamentos internos de la colonia, que debían ser aprobados por el Ministerio de Industrias.

Para esta época ya eran frecuentes los enfrentamientos entre colonos o arrendatarios y propietarios o presuntos propietarios. La legislación sobre adjudicaciones se había hecho cada vez más difícil para los colonos, al tiempo que se hicieron más expeditos los trámites de lanzamientos judiciales, como lo indica el Decreto 992 del 21 de julio de 1930.

Con la Ley 5ª de 1930, el Gobierno continuó la política comentada. Destinó 100.000 has al Departamento de Antioquia para que la adjudicara a colonos en el municipio de Turbo, en una zona que había sido reservada por la Ley 72 de 1925 para establecer colonias en las cercanías del punto terminal de la carretera el mar en el golfo de Urabá. Se preferiría a los colonos pobres y obtendrían extensiones no mayores de 200 has. La quinta parte de la zona de las 100.000 has se adjudicaría a agricultores con destino a la ganadería en lotes hasta de 500 has.

Igualmente esa Ley estableció que en los departamentos de Antioquia y Valle, donde se cedían terrenos para baldíos, se establecerían reservas proporcionales de campos de experimentación para enseñanza de la agricultura. Se entendía establecida la condición resolutoria si en los 20 años, desde la fecha de adjudicación, los departamentos mencionados no habían adjudicado las dos terceras partes de los terrenos cedidos. La nación se reservaba una zona de cinco km de terrenos baldíos a cada lado de todas las vías nacionales, departamentales y municipales, o pertenecientes a sociedades privadas que en cualquier forma recibieran auxilio de la nación, ya construidas, en construcción o que se construyeran en adelante. Esta zona sería adjudicada en parcelas no mayores de cincuenta has a los cultivadores de tales terrenos, sin perjuicio de los derechos adquiridos.

Esta norma tenía la intencionalidad de no permitir la acumulación de grandes propiedades alrededor de las vías que se valorizaban por rentas institucionales; intentaba favorecer a los colonos y pequeños propietarios.

Es importante señalar cómo a comienzos de los años treinta el problema de la delimitación de las propiedades públicas y privadas no había avanzado

lo suficiente como para evitar conflictos y pleitos por linderos. En la fijación de terrenos baldíos para el establecimiento de colonias que hacían los gobiernos se puede observar la imprecisión de los límites de esos terrenos. En todos los casos, el sistema de delimitación es el mismo, con base en accidentes geográficos o puntos indeterminados. Un ejemplo fueron las definiciones hechas por el gobierno de terrenos para colonización que están contempladas en el Decreto 1110 de 1928. El caso de la colonia de Sumapaz, una de las más grandes de la época, quizás si no la mayor en cuanto al número de colonos incluidos (llegaron a ser cerca de 5.000) es bien emblemática al respecto (Henao 1935: 820)[57]; otro caso emblemático es el de la colonia penal de Acacías (Henao, 1935: 825].

No sobra consignar que la política de colonización se utilizó también para ubicar personas que por razones de salud necesitaba sitios especiales para confinarse y evitar contacto con otros habitantes. Fue el caso de la Colonia del Municipio de Contratación, en Santander, solicitada por el Departamento Nacional de Higiene, para destinar terrenos baldíos que permitieran ubicar solamente, en calidad de colonos, las personas que hubieran salido de los leprosorios oficiales con la correspondiente certificación de estar curadas y los hijos sanos de enfermos de lepra que llenaran las condiciones determinadas por el Departamento de Higiene, que establecería el reglamento de la colonia. Se les entregaba una parcela hasta de 50 has (Henao, 1935: 826-827).

3.6 Auge especulativo en la posguerra y otras normas

La Memoria del Ministro de Agricultura y Comercio de 1919 es ilustrativa de lo que pasaba con los baldíos en la época: los extranjeros estaban muy interesados en ellos por los depósitos de petróleo; los grandes propietarios querían desalojar a los colonos de sus terrenos; los ganaderos se estaban apropiando de las sabanas dadas por el Estado en usufructo; había falsifica-

57 Los linderos señalados en el artículo 11 del Decreto 838 del 25 de febrero de 1931, que aclaraban los establecidos en el Decreto 11010 de 1928 eran: "De la desembocadura de la quebrada de Guanacas en el río Cuinde Balanco; este río, aguas abajo, hasta su desembocadura en el río Cuinde Negro; este río, aguas arriba, hasta sus nacimientos; de aquí, una recta, con rumbo verdadero W.E. hasta el filo de la cordillera de Altamisal; por este filo, en dirección Norte hasta ponerse al frente de los nacimientos de la quebrada de Guanacas; de aquí, una ruta con rumbo verdadero E.W. que vaya a terminar a los nacimientos de la quebrada de Guanacas; por esta quebrada aguas abajo, hasta su desembocadura en el río Cuinde Blanco, punto de partida" (*Diario Oficial*, 21689, 15 de mayo de 1931).

ción de títulos, corrida de linderos[58] y grandes ocupaciones de hecho y, aunque las normas eran claras (los terrenos debían volver al Estado), en la práctica ello no sucedió (Villegas y Restrepo).

La valorización de las tierras estaba en auge después de la Primera Guerra Mundial. La Memoria del Ministro de Agricultura deja ver el ansia de acumulación de tierras por las personas pudientes y con influencias en el gobierno. Indica, en el caso de los bosques, que lo acordado para administrarlos no pasaba de ser una ficción, pues se permitía adjudicarlos como baldíos (Memorias, 1917 (ESTE LIBRO O DOC NO APARECE EN LA BIBLIOGRAFÍA. VERIFICAR); Villegas y Restrepo: 72]. El ministro sugiere conceder nuevamente plena y absoluta libertad para la explotación de los bosques nacionales, pero el gobierno mantuvo restringida la explotación mediante contratos y en 1918 se designaron como bosques nacionales los de Urabá y los comprendidos en cuatro miriámetros a lado y lado del trazado de la línea férrea del Santa Marta Railway Company.

En 1924, el Decreto 338 legisla de nuevo sobre los baldíos, bosques nacionales y aguas de uso público. Villegas anota que en las consideraciones se dice que el gobierno no debe desprenderse de los baldíos situados en la zona bananera, donde los precios han subido considerablemente, y por ello decreta reservarlos para explotarlos como bosques nacionales y como zonas para cultivos los baldíos de la Nación situados en el Departamento del Magdalena dentro de la zona bananera, donde la United Fruit Company tenía un dominio absoluto con el monopolio de la comercialización del banano, el ferrocarril, las tierras y las aguas de uso público para riego (Villegas y Restrepo).

Según Villegas, Colombia adoptó una legislación dual para la propiedad del subsuelo y el petróleo por presiones de las compañías extranjeras. En los terrenos que tuvieran títulos de propiedad con anterioridad a 1873 sus propietarios podían reclamar como suyo el petróleo; si no tenían títulos con anterioridad a esa fecha, el subsuelo y el petróleo contenido en él se consideraba de propiedad de la nación. Esta posibilidad hizo que tenedores de bonos ingleses, como New Granada Waste Land Certificates, presionaran al gobierno para que este aceptara esos certificados expedidos antes de 1873 y para que el gobierno les diera prioridad en la adquisición de baldíos, pero el Consejo de Estado negó ese derecho preferencial en 1923 (Villegas y Restrepo: 75-76).

58 Villegas indica que la Memoria del Ministro ponía como ejemplo el caso de Alfonso Manjarrés, que alegaba ser propietario de los terrenos de El Astillero (Aracataca), que abarcaban 34.000 has, basado en títulos de 1834 y 1837, cuando solo le fueron adjudicadas 780 fanegadas.

En 1925 se creó, por Decreto No. 438, la Comisión de Estadística de los baldíos nacionales para investigar el estado de ellos[59]. Tenía la obligación de revisar la titulación de baldíos desde la Ley 48 de 1882 para buscar la reversión al Estado de los que no cumplieran con los requisitos de adjudicación. Esta disposición refleja la preocupación, que no era nueva, por el desconocimiento que tenía el Estado sobre las tierras públicas, las adjudicaciones y el estado de la propiedad privada.

La Ley 120 de 1928 (noviembre 23), sobre reformas civiles y judiciales (prescripciones y registro de propiedad), establece que todo aquel que tenga en su favor una prescripción adquisitiva de dominio podrá pedir la declaración judicial de pertenencia, la cual, una vez obtenido en el caso de inmuebles, será inscrita en el libro número 1º de la respectiva oficina de registro. Esta acción no podía ejercitarse contra la nación y demás entidades de derecho público de bienes declarados imprescriptibles.

La ley 25 de 1931 dispuso que los terrenos baldíos de la zona bananera de Santa Marta podrían adjudicarse en los términos de la Ley 47 de 1926, en extensiones no mayores de 20 has. Los terrenos que se adjudicaran no podían enajenarse ni hipotecarse durante los cinco años siguientes. Y los que se establecieran en la Sierra Nevada de Santa Marta con cultivos y casa de habitación podían acceder a la tierra de acuerdo a las normas existentes.

En 1931, la Ley 52 (abril 17) intentó reforzar las norma sobre fomento de la industria agrícola y minera, y legisló sobre otras materias; estableció que en las adjudicaciones futuras de baldíos a colonos o cultivadores u ocupantes con ganados, o a sus causahabientes, el dominio se transfería de modo definitivo sin quedar sujeto a la condición resolutoria establecida en el artículo 2º de la Ley 85 de 1920 (establecía que en 10 años debía estar el terreno cultivado, en una quinta parte, o las 2/3, en ganado), excepto las que se hicieran con base en bonos. Esta norma buscaba estimular la colonización y proteger al colono (así como las normas expedidas con posterioridad a la Ley 85 de 1920 y las relacionadas con la Ley 71 de 1917).

El adjudicatario a cambio de títulos de tierras baldías, o su sucesor, podría pedir del gobierno, aun antes del vencimiento del plazo de los 10 años que señalaba el artículo 2º de la Ley 85 de 1920 para cumplir las condiciones de adjudicación, que declarara cumplidas las obligaciones y extinguida la con-

59 En 1924, el ramo de baldíos que estaba en el Ministerio de Agricultura y Comercio pasó al Ministerio de Industrias.

dición resolutoria mediante la prueba que sobre el cumplimiento de las obligaciones debía presentarse con la solicitud. Al año siguiente del cumplimiento de los 10 años, toda persona que obtuviera la adjudicación a cambio de títulos de baldíos debía comprobar el cumplimiento oportuno de las obligaciones que le resultaran.

Por su parte, la Ley 34 de 1936 (febrero 20) reforma algunas disposiciones anteriores y del Código Fiscal. Esta Ley es un prólogo a lo que sería la Ley 200 de 1936, se acercaba ya a lo que sería la norma básica para el manejo de los derechos de propiedad sobre la tierra en el resto del siglo XX. Esta norma derogó la Ley 75 de 1887 y estableció que:

- A partir de su vigencia las adjudicaciones de baldíos no podrán ser superiores a 600 has, para la agricultura o a cambio de bonos territoriales, y de 800, para la ganadería. Si los terrenos están a una distancia de más de 50 km de la cabecera del municipio más próximo se podrán adjudicar hasta 800 has, para agricultura o a cambio de bonos, y de 1.500 para ganadería. Para algunos casos, como el establecimiento de empresas o en terrenos alejados de los centros de consumo (que podía ser cualquiera) se dejaba abierta la puerta para adjudicaciones de hasta 2.500 has,
- Los terrenos adjudicados a cambio de bonos o títulos quedan sujetos a la condición resolutoria de dominio, si en cinco años desde la fecha de adjudicación no se cultivaran u ocuparan con ganado por lo menos la mitad del terreno adjudicado (se aumentó la exigencia para ambas actividades: preocupación por el poco uso del suelo),
- El Ministerio de Industrias y Trabajo procederá a formar el inventario de los terrenos baldíos adjudicados por la nación desde 1824 en adelante, a verificar en las respectivas concesiones y a declarar de oficio la reincorporación al dominio del Estado de todas aquellas porciones en las que no se hayan llenado los requisitos correspondientes,
- El artículo 8 establece que las disposiciones de esta Ley no son aplicables a los terrenos baldíos de los llanos de San Martín y Casanare ni de la Sabana de Bolívar cubiertos de pastos naturales en cuanto estén aprovechados o se aprovechen para la industria ganadera. Con ello se podían tener grandes extensiones, bastaba poner unas pocas vacas a pastar,
- Lo que trasfiere el dominio de propiedad es el hecho del cultivo,

- Los cultivadores o colonos establecidos con anterioridad a la fecha de vigencia de esta Ley tendrán derecho a que se les adjudique la parte cultivada y el tanto más señalado por la Ley, aunque la totalidad del terreno exceda de los límites señalados en ella.

Bibliografía

Aprile-Gniset, Jacques. *Génesis de Barrancabermeja*, Ensayo, Instituto Universitario de la Paz, Barrancabermeja, 1996.

Amézquita de Almeida, Josefina; Tovar Mozo, Wenceslao. *Régimen legal de Baldíos en Colombia*, Editorial Temis, Bogotá, D.E., 1961.

Aguilera Camacho, Alberto. Derecho agrario colombiano, Ediciones Tercer Mundo, Bogotá, 1962.

Bejarano, Jesús A. *El régimen agrario. De la economía exportadora a la economía industrial*, La Carreta Inéditos Ltda, Bogotá, 1979.

Bejarano, Jesús. A. *Economía y Poder. La SAC y el desarrollo agropecuario colombiano 1871 -1984*, SAC, Cerec, Bogotá, 1985.

Bucheli G., Marcelo. "Empresas multinacionales y enclaves agrícolas: el caso de la United Fruit en Magdalena y Urabá, Colombia (1848-1968)", CEDE, Monografías, Serie Historia Empresarial, N0. 40. Bogotá, septiembre, 1994.

Consejo de Estado. *Codificación Nacional de todas las Leyes de Colombia desde el año de 1821 hecha conforme a la Ley 13 de 1912*, Sala de Negocios Generales. Tomo IX, Bogotá, Imprenta Nacional, 1927.

Colmenares, Germán. "Ospina y Abadía, la política en el decenio de los veinte", *Nueva Historia de Colombia*, I, Historia Política, 1886-1946, Planeta Colombiana Editorial S.A., Bogotá, 1989.

Domínguez, Camilo, y Gómez, Augusto. *La economía extractiva en la Amazonia colombiana 1850-1930*. Tropenbos Colombia, Corporación Colombiana la Amazonia, Araracuara, Bogotá, abril, 1990.

Henao, Carlos E., *Código de Baldíos, bosques y colonización de la República de Colombia*, Imprenta Departamental, Medellín, 1935.

Jimeno Santoyo, Myriam. "Los procesos de colonización", *Nueva Historia de Colombia*, III, Siglo XX, Planeta, Bogotá, 1989.

LeGrand, Catherine. *Colonización y protesta campesina en Colombia 1850 – 1950*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 1988.

LeGrand, Catherine. "De las tierras públicas a las propiedades privadas: acaparamiento de tierra y conflictos agrarios en Colombia, 1870-1936". *Lecturas de Economía*, N0. 13, enero-abril de 1984, Facultad de Ciencias Económicas, Centro de Investigaciones Económicas, CIE, Universidad de Antioquia.

López Toro, Álvaro. *Migración y cambio social en Antioquia durante el siglo diez y nueve*, Bogotá, CEDE, Universidad de los Andes, 1968.

Memoria del Ministro de Agricultura, Bogotá, 1917.

Melo, Jorge Orlando. "De Carlos E. Restrepo a Marco Fidel Suárez. Republicanismo y gobiernos conservadores", *Nueva Historia de Colombia*, I Historia Política, 1886-1946, Planeta Colombiana Editorial S.A., Bogotá, 1989.

Ministerio de Industrias, *Memoria de Industrias*, 1931.

Parsons, James. *La colonización antioqueña en el occidente de Colombia*, 2ª Edición, Bogotá, Banco de la República, 1961.

Poveda Ramos, Gabriel. *Historia Económica de Colombia en el siglo XX*, Universidad pontificia Bolivariana, Escuela de Formación Avanzada, Medellín, 2005.

Roldán, Roque (compilador), *Fuero indígena colombiano*, Presidencia de la República, Plan Nacional de Rehabilitación, Bogotá, 1990.

Sánchez, Gonzalo. *Los bolcheviques del Líbano (Tolima)*, Bogotá, 1976.

Sánchez, Gonzalo. *Las ligas campesinas en Colombia*, Bogotá, 1977.

Tirado Mejía, Álvaro. *Introducción a la historia económica de Colombia*, Universidad Nacional de Colombia, Dirección de Divulgación Cultural, Medellín, 1971.

Villegas, Jorge; Restrepo, Antonio. *Baldíos 1820-1936*, Centro de investigaciones Económicas, CIE, de la Universidad de Antioquia, Policopiado, sin fecha.

White, Judith. *La United Fruit Co. en Colombia. Historia de una ignominia*, Editorial Presencia, Bogotá, 1978.

Vélez, Humberto. "Rafael Reyes: quinquenio, régimen político y capitalismo (1904-1909)", *Nueva Historia de Colombia*, I, Historia Política, 1886-1946, Planeta Colombiana Editorial S.A., Bogotá, 1989.

4. La Ley 200 de 1936 y el ordenamiento de los derechos de propiedad

Introducción

Las décadas del veinte y treinta del siglo XX fueron quizás las más convulsionadas en la historia de la primera mitad del siglo, por los diversos procesos que ocurrieron y los cambios que generaron. En particular, el problema agrario se tomó la escena política y se visualizó por primera vez como un problema nacional que merecía la atención del Estado en la medida que constituía un obstáculo al incipiente proceso de industrialización y de ampliación del mercado interno. Fueron así años memorables en materia de discusiones sobre el problema de tierras y de decisiones del Estado que se sintetizaron en la declaración constitucional de que la propiedad tiene una función social.

Muchos acontecimientos le dieron contexto a la problemática sobre las tierras y las políticas adoptadas. Basta mencionar la estabilidad política que se obtuvo con la terminación de la guerra de los mil días, extendida hasta los años treinta, cuando llegó a su término el dominio de la república conservadora. Los efectos sobre la economía y el empleo generados por los recursos provenientes de la indemnización del Canal de Panamá, y los derivados de la crisis mundial de fines de los veinte, se sintieron de manera notoria en la sociedad colombiana. Los conflictos sobre la tierra y el ascenso del partido liberal al poder, junto con el surgimiento de organizaciones sindicales y grupos políticos socialistas y divorciados de los partidos tradicionales, constituyeron un ambiente de cambio y de renovación de propuestas para la acción del Estado.

Los cambios constitucionales, que indujeron un proceso de modernización política y social, fueron un destello en medio de una sociedad conservadora regida por patrones religiosos con gran influencia en las costumbres y visiones de los ciudadanos.

En estos años de estallido de conflictos en el sector rural y cuando llegaba a su término el proceso colonizador antioqueño y se iniciaba la crisis de la hacienda cafetera tradicional surgieron diversas propuestas para la solución del problema agrario. Ellas, si bien lograron atenuar los conflictos, no afectaron las causas primigenias que los causaban; por ello volverían a surgir con fuerza en las décadas siguientes. La ley 200 de 1936 marcó un cambio notorio en el tratamiento del problema agrario y renovó la legislación agraria que venía construyéndose desde la colonia. Igualmente durante este periodo histórico surgieron líderes y luchadores agrarios de renombre, que tendrían posteriormente un protagonismo en las luchas desatadas a fines de los cuarenta y durante la Violencia de los cincuenta.

Los conflictos agrarios y la expedición de la ley de tierras de 1936 han sido bastante analizados por diversos autores, por lo cual aquí sólo se mencionan algunos aspectos que interesan para seguirle el paso a la política de tierras. Se resalta la organización de los propietarios para defender los derechos de propiedad y las usurpaciones realizadas en el pasado; las propuestas de los gobiernos de Olaya Herrera y López Pumarejo para resolver la cuestión agraria, así como las visiones de algunos académicos sobre estos procesos. Igualmente, se hace una presentación de los principales contenidos de la ley 200 y sus efectos en el sector rural.

4.1. El problema agrario visto por los académicos

Ha existido bastante coincidencia entre los académicos sobre la naturaleza de la cuestión agraria durante este periodo, pero algunas de sus opiniones se distancian de las concepciones de los políticos de la época. Mario Arrubla señala que el problema agrario en los años veinte era de productividad para los estadistas y hombres de negocios: “El problema agrario pareció entonces definirse por la existencia de la gran propiedad territorial explotada en forma ineficiente, con base en el trabajo de campesinos, aparceros y agregados, régimen que no solo comprometía a las tierras habilitadas sino las perspectivas de apertura de nuevas tierras por la colonización, sobre las cuales los terratenientes estaban listos a reivindicar la vigencia de sus títulos” (Arrubla, 1976: 8).

Jesús Bejarano expresaba que la organización de la hacienda se convertía en un obstáculo para el desarrollo del capitalismo industrial, pues impedía la penetración de la técnica, causaba rigidez en la movilidad de la mano de obra, restringía el desarrollo del comercio, capitalizaba a su favor las mejoras en la infraestructura e impedía a profundidad la penetración del capitalismo

en el campo (Bejarano, 1976: 45) y añadía: "La esencia del problema agrario, sin embargo, radicaba en la integración de la producción agrícola al mercado nacional".

Para Bejarano era claro que el problema no se resolvía, como lo propusieron los gobiernos de la época, con el fomento de la colonización en el interior del país o en las regiones alejadas de los centros vitales de la economía. "Bien podría resolverse la presión sobre la tierra a partir de la colonización de regiones alejadas, pero ello dejaba sin resolver el problema esencial: convertir la agricultura en un mercado para los productos manufacturados y estimular la provisión de productos para los centros de consumo urbano" (Bejarano, 1976: 48). La cuestión agraria, para este analista, se planteaba entonces como el problema de liquidar la hacienda y con ella su organización, única manera de darle cauce al desarrollo del capitalismo para superar la fase premoderna del desarrollo del campo, fundamentada en la gran propiedad y en relaciones sociales arcaicas desde el punto de vista del capital. Sin embargo, la solución vino por el rompimiento de las relaciones de trabajo, iniciado en los veinte, y no por la subdivisión de la propiedad o el abatimiento de la gran propiedad.

De manera similar, Darío Mesa anotaba que la solución inmediatista de la colonización no resolvía el problema agrario que adquirió otra forma con la crisis de 1929. Los líderes del partido liberal y la burguesía industrial, en cabeza de personajes como Carlos Uribe Echeverri, Alfonso López, Jorge Eliécer Gaitán, Alejandro López, Eduardo Santos y otros, anotaban que el programa de liberalismo consistía en un vasto desarrollo del mercado interno para la industria. Ello implicaba "no simple colonización de baldíos, sino una nueva estructura agraria sobre la base de una infraestructura más moderna que la que podía ofrecer en 1930 el país pastoral en crisis" (Mesa, 1976: 104-105). O sea, la consigna no era colonizar, sino reformar. De allí que el problema de los baldíos y la delimitación de la propiedad pública y particular aparecen como un asunto central en la discusión política de la cuestión agraria, tal como se refleja en los mensajes al Congreso de la República de Olaya Herrera, en 1933, y de López Pumarejo, en 1935.

Según Mesa, aunque López Pumarejo quería realizar una reforma de la propiedad agraria, con menoscabo del latifundio y en beneficio de la propiedad pequeña y mediana para fortalecer el desarrollo de una burguesía rural que llegara a ser la columna vertebral de la república (postulado liberal), terminó eligiendo el camino del desarrollo *junker* o prusiano, fundamentado en la gran propiedad. En ningún momento fue meta del gobierno la nacio-

nalización de la tierra o la colectivización de la agricultura, como lo percibió el ala más conservadora de las fuerzas políticas del momento (Mesa, 1976: 112-113). Ello indica de alguna manera la dificultad política que tenía López de realizar un cambio en la estructura agraria, como lo exigía el paso de la premodernidad al capitalismo.

Kalmanovitz también comparte la idea de que la estructura agraria fundamentada en la hacienda constituía una traba para la formación de un proletariado y de un mercado de tierras, lo cual empezó a resquebrajarse en los años veinte con el movimiento campesino y su lucha contra las relaciones serviles y por el pago de salarios, lo que al tiempo cuestionaba el "derecho de propiedad sin delimitar de los terratenientes sobre los supuestos baldíos de la nación" (Kalmanovitz, 1991: 260).

Estas mismas opiniones las comparte Albert Berry al analizar los factores que contribuían al malestar rural, donde la desigualdad y la inseguridad/ambigüedad de la distribución de la tierra eran causa frecuente de conflictos y tensiones, "especialmente cuando se complementa con el sentimiento de quienes tienen poca o ninguna tierra acerca de la injusticia de que parte de la tierra que está en manos de los grandes terratenientes les pertenece legítimamente a ellos, como sucedió en Colombia" (Berry, 2002: 28-29).

Antonio García en una lúcida síntesis configuró de manera más integral lo que en su opinión era el problema agrario en los años veinte, con base en las discusiones políticas y técnicas que se abrieron camino en ese periodo (García, 1983: 200-202). De manera esquemática señaló que el problema lo conformaban los siguientes elementos, constitutivos de lo que denominó una república señorial[60]:

a) Persistencia histórica del latifundio y la aristocracia terrateniente,

b) Adjudicación en gran escala de territorios baldíos a no cultivadores, en pago de servicios militares o políticos,

c) Carencia de un mercado de capitales y de una banca agrícola,

d) Inexistencia de una verdadera clase empresarial con capacidad de implantar las normas de racionalidad capitalista y de sustituir a la vieja

60 El ensayo de Antonio García, *Esquema de una república señorial*, escrito a comienzos de los años sesenta, dibujó con una trazo impecable las características del régimen basado en el monopolio de la propiedad territorial por grandes familias y en su laboreo por medio de peones serviles o de aparceros, con sus implicaciones sociales, económicas, políticas y religiosas.

clase señorial de propietarios a la española, inerte, ausentista, acomodada a una economía de desperdicio de la tierra y susceptible de ser calificada como de “manos muertas”,

e) Transformación de la tierra en un bien de especulación o de inversión financiera,

f) Dedicación de las tierras agrícolas en los valles, llanuras y altiplanos al pastoreo,

g) Ausencia casi total de horticultura,

h) Éxodo continuo de trabajadores campesinos impulsados por las obras públicas y las ciudades en expansión, haciéndose crónico el déficit de alimentos y el desperdicio de las tierras,

i) Condición servil de los trabajadores campesinos en los latifundios del Colonato, operando la radicación forzosa por medio del asentamiento en parcelas o de anticipos en dinero y en especie,

j) Subsistencia de la aparcería como un método medieval de pago de la renta de la tierra en trabajo o en especies,

k) Existencia de un salario campesino varias veces inferior al salario urbano,

l) Preservación del trabajo personal subsidiario, así como del arcaico y brutal sistema colonial de los enganches,

m) Exterminio implacable de los pueblos indígenas,

n) Persistencia extralegal de una esclavitud virtual sobre los indios.

Desde otra perspectiva, Moncayo ve en las discusiones de los años treinta y en la Ley 200 de 1936 una adecuación de la estructura agraria y de sus formas productivas a las exigencias del desarrollo capitalista, donde se impuso la vía *junker* a tiempo que se dejaba espacio para la economía parcelaria (Moncayo, 1975). Pero señala que la Ley no impuso a los latifundistas la obligación de modernizar de inmediato las condiciones de producción, “sino que simplemente esgrime la amenaza de extinción de dominio como un acicate para que, en el término de diez años, aquellos eleven su productividad”. La Ley 200, indica Moncayo, presupone la imposibilidad histórica de instaurar de un golpe las formas capitalistas en la agricultura, aceptando que durante algún tiempo la fuerza de trabajo siga siendo explotada bajo formas no asalariadas, siempre y cuando los predios no permanezcan inexplotados.

4.2. La tierra durante el auge exportador y la crisis de los treinta

Antonio García definió la década de los treinta (1930-1942) como de auge de la República Liberal y capitulación social y la del cuarenta como de crisis de la República Liberal y proceso de la contrarrevolución preventiva, o como el desmantelamiento del Estado Liberal de Derecho y el tránsito de la contrarreforma a la contrarrevolución (García, 1983: 192).

Según García, Olaya Herrera llegó al gobierno con el compromiso de bloquear cualquier brote revolucionario y enfrentarse a la depresión de la economía mundial que afectó severamente al país que venía de un auge económico, especialmente a partir de 1926. Era un mala hora para llegar al poder en medio de la crisis y con un temperamento conservador y autoritario revestido de liberal. Indica que Olaya llegó al gobierno sin un impulso revolucionario, sin una visión audaz e innovadora. Esta caracterización define bien un gobierno que pocas reformas hizo más allá de sortear con algún éxito la crisis económica (control de cambios, aranceles aduaneros proteccionistas e impuestos) y de dar paso a una primera discusión sobre el problema de tierras[61].

Claramente dice García que el pueblo liberal había perdido la iniciativa del cambio en el gobierno de Olaya, "el gobierno no estaba en sus manos, ni en las de las nuevas generaciones de ideología revolucionaria, sino en las manos de la élite burguesa de la Generación del Centenario" (García, 1983: 221). Algunos dirigentes buscaban un cambio revolucionario, pero ni el partido unirista ni el comunista estuvieron a la altura de la coyuntura, para impulsar una ideología liberal arraigada en las masas.

Y con el gobierno de López Pumarejo "la presión hegemónica de partido se desplazó enérgicamente hacia la ocupación material y burocrática del Estado" (García, 1983: 224), de suerte que para 1936 el partido liberal ocupaba, solo y sin disputas, el andamiaje del Estado con el repliegue tácito del partido conservador. Se trataba de la tesis del gobierno de partido, que según García hizo más vulnerable la República Liberal y estimuló, a partir del segundo gobierno de López, "las deformaciones absolutistas del Estado representativo". López, dice García, no era un revolucionario, pero sí el más inteligente reformista de

61 Señala Antonio García que en la política de moratoria de créditos que sobrevino con la crisis "la depresión de los años treinta sirvió para que los grandes accionistas de los bancos se convirtiesen en una nueva aristocracia terrateniente, al adquirir por remate –y con dinero de los propios depositantes– las tierras liberalmente hipotecadas en la época de inflación" (1983: 219).

la burguesía liberal –el caudillo burgués por excelencia–, hábil administrador, pragmático y demagogo.

Los años treinta y cuarenta se caracterizaron por tres fenómenos que condicionarían el desenvolvimiento del sector y la visión de los gobiernos sobre la propiedad rural en las décadas siguientes: la pausa de la revolución en marcha que impone el gobierno de Santos, la II guerra mundial y el avance de la contrarreforma a la Ley 200 de 1936 en el contexto del desmonte de la República Liberal y el avance del autoritarismo conservador.

García reconoce que López Pumarejo

> Fue capaz de enunciar un coherente proyecto de industrialización y de apoyarlo sobre el movimiento obrero, de iniciar el proceso de transformación de las relaciones señoriales en la agricultura y de comprender el papel del Estado en el nuevo ciclo de modernización capitalista de la sociedad colombiana; paradójicamente la oposición que enfrentó –abierta o encubierta– no se originó en las clases populares, ni en el sindicalismo, sino en la jerarquía eclesiástica, en la aristocracia latifundista y en la embrionaria burguesía industrial (García, 1983: 225-226).

En el auge de la economía exportadora, iniciado desde comienzos del siglo XX hasta la crisis de los años treinta, una amplia capa de ciudadanos accedió a la propiedad territorial en un proceso asimétrico de oportunidades entre empresarios territoriales y colonos, campesinos, aparceros y arrendatarios. Capas medias y altas de la sociedad vieron en la posesión de tierras una oportunidad de riqueza: comerciantes, abogados, terratenientes o políticos de familias prominentes, jóvenes ambiciosos, caciques políticos, tenderos, prestamistas.

Todos esos actores tenían recursos económicos y conexiones políticas para aprovechar las oportunidades de vincularse tanto a actividades agrícolas de exportación, como a la ganadería o a la especulación con tierras, a medida que avanzaba la construcción de vías y el precio de la tierra aumentaba. Con una casi nula tributación de la propiedad territorial, el negocio especulativo basado en la valorización de la tierra era muy atractivo, y no era tan importante poner la tierra a producir. Por ello, la gran expansión de la frontera agrícola estuvo centrada en la competencia entre terratenientes, empresarios, colonos y campesinos, sin contar las extensiones dedicadas a la exploración petrolera.

Aunque las estadísticas sobre formación de propiedades son muy deficientes, LeGrand mostró que más de 3/4 partes de todo el territorio otorgado

a particulares, compañías y poblaciones desde 1827 hasta 1931 se repartieron en concesiones de 1.001 hectáreas o más. Señalaba que ello respalda "la hipótesis que la privatización de los baldíos reforzó el predominio de la gran hacienda en el campo colombiano" (LeGrand, 1988: 79). Tan sólo el 5% de la tierra se concedió a las poblaciones antioqueñas y sólo otro 4% a parcelas inferiores a 100 hectáreas.

Pero estas concesiones legales de baldíos, que claramente concentraron la propiedad territorial más allá de lo que dicen las cifras (algunos empresarios recibían más de una concesión grande), se complementaron con innumerables apropiaciones de facto de baldíos; un proceso que fue frecuente durante todo el siglo XX. Esa usurpación generalizada de baldíos, que reforzó la consolidación del latifundio, fue de alguna manera legitimada con la Ley 200 de 1936 y otras disposiciones legales. Y los empresarios territoriales encontraron siempre la manera de legalizar esas pertenencias obtenidas violando la Ley[62].

En ese proceso los colonos eran despojados de sus parcelas y los empresarios y terratenientes eludían las Leyes destinadas a la protección de los campesinos que la legislación de fines del siglo XIX pretendió aplicar. Era evidente que allí se gestaban conflictos entre colonos, empresarios y grandes propietarios, que no sólo se desarrollaban sobre el papel, sino que asumían confrontaciones directas y a menudo violentas. No era sólo la lucha entre el papel sellado y el hacha, como diría Alejandro López, sino la violencia y el atropello directo en una sociedad rural en formación, con presencia de factores de exclusión y de grandes asimetrías, y donde el papel que desempeñaban los funcionarios públicos era ambivalente. Los colonos fueron en general los perdedores en estas pugnas, pues con frecuencia las decisiones a su favor tomadas en Bogotá eran socavadas en los departamentos o municipios y los

62 Catherine LeGrand describe muy bien las modalidades de apropiación ilícita de los baldíos por la clase media y pudiente en el siglo XIX y primeras décadas del XX. Entre los métodos señala: a) esconder grandes apropiaciones de las concesiones mismas y la colusión con los agrimensores facilitaba que los límites indicados abarcaran en realidad mucho más tierra de la que el gobierno se proponía adjudicar; b) en muchas regiones los empresarios se apropiaban de baldíos y después los vendían sin el menor respaldo legal; c) empresarios ricos en la Costa Atlántica usaban el alambre de púas para cercar grandes lotes de baldíos habitados a veces por pueblos enteros de colonos y alegaban que se trataba de propiedades privadas; d) presentar títulos mineros a cambio de baldíos, para reivindicar derechos minero, al interesado le bastaba con declarar que existía un yacimiento y pagar un impuesto anual de un peso; e) terratenientes que ensanchaban las viejas haciendas hasta abarcar baldíos adyacentes; f) modificación de linderos en los testamentos y escrituras; g) juicios de partición y deslinde que ante títulos nada claros permitían ensanchar las propiedades. La evidencia indica que "el gobierno colombiano ignoraba o era indiferente a la muy frecuente usurpación de baldíos" (LeGrand, 1988: cáp. 3).

pleitos resultaban muy costosos para estos; además, las autoridades eran más proclives a defender los intereses de los empresarios y de los sectores privilegiados.

"Era evidente que el poder residía no en las visionarias declaraciones emanadas de Bogotá sino en una red laberíntica de clientelismo, influencias e intereses que constituía el tejido de la vida cotidiana y que tergiversaba la Ley para sus propios fines" (LeGrand, 1988: 121). Así, miles de colonos fueron convertidos en arrendatarios y privados de su independencia; otros fueron expulsados perdiendo años de trabajo. Se creó así una abundante oferta de trabajo para las nuevas haciendas con una fuerte restricción de acceso a baldíos para campesinos pobres.

Se había conformado una estructura agraria donde los terratenientes coexistían con los colonos y campesinos (constelación social) en una sociedad agraria atrasada, excluyente y conflictiva. Esta sociedad encontró tanto en las repúblicas conservadoras como liberales amplios espacios para perpetuarse, aún dentro de una tendencia modernizante que presentó sobresaltos en el siglo XX.

Los avances logrados, tanto en la discusión del problema agrario como en las soluciones propuestas para ordenar los derechos de propiedad y defender a los colonos y los trabajadores del campo de las pretensiones de los terratenientes, dieron al traste durante la crisis de la República Liberal y el proceso de contrarrevolución preventiva, como la denominó Antonio García (1983) al referirse al "desmantelamiento del Estado Liberal de Derecho y el tránsito de la contrarreforma a la contrarrevolución" en los años cuarenta.

4.3. Los conflictos sobre tierras

Según Tovar, en el siglo XIX el proceso de organización y movilización de los campesinos adquirió la forma del bandidismo, especialmente por su participación en las guerras civiles, movidos por la lealtad local hacia los caciques y caudillos que los enrolaron en sus filas, en defensa de intereses que no eran los suyos en los campos de batalla (Tovar)[63].

Los movimientos campesinos y las luchas organizadas contra el dominio de hacendados y terratenientes se manifestaron con el desarrollo de la ha-

63 Las guerras civiles movilizaron grandes masas de población y dejaron bandas de salteadores, o "guerrilleros". Para Tovar este bandidismo tiene un afán de venganza política y es la única forma independiente de organización campesina. Señala que no se conocen otras formas de organización campesina en el siglo XIX.

cienda cafetera a fines del siglo XIX y en las tres primeras décadas del XX. En estas haciendas se incorporaron peones asalariados, o voluntarios, arrendatarios y aparceros. Había tres tipos de arrendatarios: los propiamente dichos (llamados a veces agregados, terrazgueros o concertados), los aparceros y los colonos de partida; además estaban los campesinos libres o economías familiares de subsistencia con títulos de propiedad[64].

La lucha campesina empezó a gestarse en aquellas zonas donde el porcentaje de no propietarios del suelo era mayor y la desigualdad en el acceso a la propiedad era evidente. Pero fue en Cundinamarca y Tolima donde la hacienda cafetera tuvo un gran desarrollo combinado con la adjudicación de baldíos y la colonización del siglo anterior, allí los problemas agrarios y la cuestión social rural tuvieron mayor incidencia en las tres primeras décadas del siglo XX.

Los obreros sindicalizados en los años veinte y treinta, tanto en la ciudad, como fruto del proceso de industrialización, como en las áreas rurales, por la influencia de los movimientos sociales y del partido comunista, hicieron visible la explotación y las precarias condiciones y maltrato de peones y arrendatarios, abriendo campo a la agudización de los conflictos.

La gran expansión de la frontera agrícola, ocasionada con el desarrollo de la economía agroexportadora de fines del siglo XIX y hasta 1930, estuvo centrada en la competencia entre terratenientes, empresarios y campesinos, para obtener el control de la tierra y el trabajo, como anota LeGrand (1984). A partir de 1875 los colonos empezaron a organizarse para enfrentar el poder y el abuso de los empresarios agrícolas y terratenientes y, si bien los conflictos eran más locales que nacionales, tenían un gran significado desde el punto de vista de los colonos en la defensa de sus intereses.

Esta decisión de los colonos se fundamentó en la legislación que se abrió camino a partir de la Ley 61, de 1874, y 48, de 1882, que fomentaban el uso productivo de las tierras públicas y establecían el principio de que quien cultivara la tierra pública era su dueño por derecho y no se la podían arrebatar, intentando defender los derechos de los colonos y cultivadores.

LeGrand señala que:

---

64 Las relaciones de trabajo en las haciendas cafeteras ha sido descrito en tres investigaciones: Mariano Arango, *Café e industria 1850-1930*, Carlos Valencia Editores, Bogotá, 1977; Marco Palacios, *El café en Colombia (1850-1977). Una historia económica, social y política*, Editorial Presencia Ltda., Bogotá, 1979; Absalón Machado, *El café, de la aparcería al capitalismo*, Tercer Mundo Editores, segunda edición, Bogotá, 1988.

> Desde 1874 en adelante, los colonos amenazados por los empresarios trataron de alertar el gobierno sobre la violación de sus derechos legales. Los pobladores apelaban a las autoridades nacionales en memoriales que describen sus apuros, anotaban las ilegalidades en la conducta de los empresarios y pedían al gobierno protegerlos. Cientos de estos memoriales de los colonos enviados desde las regiones de frontera de todo el país se hallan en el Archivo Nacional (volúmenes 1-78) (LeGrand, 1984: 33)[65].

Los conflictos no siempre se llevaron sobre el papel, hubo enfrentamientos violentos, y para asegurar el estatus del colono ante la Ley, éste debía permanecer en la tierra, sin firmar contratos de arrendamiento, ante lo cual, como señala la autora, los dueños de tierras llamaban a las autoridades para que los expulsaran. Y como señala de nuevo LeGrand:

> En este punto los terratenientes respondieron con fuerza. Arrojaron semillas de pasto en las cosechas de los campesinos y echaron ganados a sus parcelas; destruyeron puentes para cortar el acceso a los mercados y llevaron a prisión a los líderes de los colonos bajo cargos falseados. Ocasionalmente hacendados con inclinación a expandir sus propiedades también formaron bandas de vigilantes, las cuales intimidaban hasta a los más recalcitrantes colonos para hacerlos olvidar sus reclamos. Tales tácticas eran exitosas, obligando a los colonos a firmar los contratos de arriendo o a abandonar la región. En algunos lugares, sin embargo, los colonos rehusaron rendirse a sus reclamos (LeGrand, 1984: 35).

Según la autora, esta resistencia tendió a ser más fuerte donde había concentración de colonos y donde éstos encontraron aliados en las clases medias dispuestas a asumir su causa. Hubo tres tipos de aliados: a) los abogados locales o tinterillos de pueblo que esperaban sacar beneficios informando a los colonos de sus derechos y escribiendo sus reclamos; b) los cultivadores de tierras públicas, que tenían conocimiento y recursos superiores a los de un campesino medio (comerciantes locales, artesanos o administradores); c) ocasionalmente las autoridades locales[66].

---

65 La mayor parte de los colonos eran iletrados e ignorantes, por tanto para redactar los memoriales debían acudir a un rústico abogado que redactara las quejas. Para ello se reunían familias amenazadas por un mismo reclamante de tierras para poder sufragar gastos que ello exigía; muchas de estas peticiones eran firmadas entre cinco y cien familias de colonos cada una (LeGrand, 1984).

66 LeGrand menciona el caso del municipio de Pandi, en 1908, cuando el alcalde, el Concejo Municipal y el párroco pidieron al gobierno nacional prohibir todas las grandes concesiones dentro de los límites del municipio, argumentando que los miles de pequeños tenedores enfrentaban la inminente desposesión (LeGrand, 1984: 36). Por lo general, en las localidades los personeros y los Concejos simpatizaban con los colonos, en tanto que los alcaldes y los jueces respaldaban a los grandes empresarios y terratenientes.

Cuando estos aliados actuaban en zonas con poblaciones de colonos poderosas, los conflictos duraron por décadas, como en Pandi y Prado (Tolima) y Belalcázar (Caldas). Pero los conflictos también fueron notorios en la Costa Atlántica y a lo largo del río Magdalena, en la llanura del Sinú y en la zona bananera donde actuaba la United Fruit Company en los comienzos del siglo XX.

El mapa que elaboró LeGrand (1984: 38) sobre los conflictos es ilustrativo al respecto. Cada punto del mapa representa un conflicto en el que al menos veinte colonos o más tomaron parte. Presenta también un panorama de los frentes principales de la expansión económica y desarrollo de la frontera en Colombia en el periodo de expansión de la economía agroexportadora. Indicaba que el problema era nacional, pero no se visibilizaba así; sólo en los treinta, con el ascenso del partido liberal al poder, se hizo evidente la problemática nacional sobre las tierras.

Era claro que, aunque en la mayor parte de los casos los empresarios vencieron la resistencia de los colonos y los integraron a los haciendas, no se borró de su memoria la situación de desposesión y, por tanto, la convicción personal y familiar de que las propiedades en las que trabajaban era ilegítimas. Ese resentimiento no fue en sí la causa de los conflictos, pero estuvo presente en los años veinte y treinta del siglo XX, cuando un acumulado de conflictos hizo metástasis en el organismo social de una república conservadora en declive.

En 1926, la Corte Suprema de Justicia salió al encuentro de esa duda de legitimidad de la propiedad, al reglamentar que la única prueba admisible de propiedad era el título original mediante el cual el Estado había enajenado el dominio de las tierras públicas (Sentencia de la Sala de Negocios de la Corte Suprema de Justicia, abril 15 de 1926). Esta prueba la consideraron los propietarios como diabólica pues era casi imposible demostrar títulos originales. Y los colonos que trabajaban como arrendatarios reforzaron su convicción de que esas tierras donde trabajaban eran públicas y habían sido usurpadas del patrimonio público, y pasaron así de la defensiva a la ofensiva a finales de los años veinte y principios de la década del treinta. Son numerosos los trabajos elaborados sobre estos conflictos en donde se tipifican situaciones caracterizadas, entre otros, por:

- Despojo de las tierras de pequeños cultivadores por empresarios y terratenientes alegando títulos de concesión; ocupaciones de hecho,
- Un proceso de concentración de la propiedad rural,
- Dudas sobre los títulos de los terratenientes,

- Los arrendatarios se negaron a pagar sus obligaciones a las haciendas,
- Se afirma el derecho legal de los colonos a cultivar sus parcelas independientemente de las haciendas,
- Trabajadores despedidos de las obras públicas regresaron al campo e invadieron las partes no cultivadas de las propiedades y se declararon colonos; construyeron chozas, limpiaron los campos y solicitaron protección gubernamental contra los ataques de los terratenientes,
- El gobierno investigó los títulos y encontró que los colonos tenían razón: la mayor parte de las propiedades invadidas o no tenían títulos originales o los títulos no correspondían a las áreas reclamadas por el ensanche ilegal que se hizo de ellas con tierras públicas a través del tiempo,
- Trámites difíciles y costosos para que los colonos adquirieran las tierras que cultivaban,
- Adjudicación de bosques como baldíos, pese a la legislación en contrario,
- Falsificación de títulos, labor difícil de verificar por falta de colaboración de las autoridades,
- Contratos de trabajo en las haciendas (especialmente en la región del Sumapaz y el oriente del Tolima) que perfilaban una explotación de los trabajadores, inaceptable en el contexto de los predicados laborales y constitucionales.

A fines de la década del veinte los colonos pasaron a la ofensiva ante los cambios generados en el contexto, invadieron haciendas improductivas que eran para ellos terrenos baldíos, a tiempo que los trabajadores de esas haciendas renegaban de su condición de arrendatarios y sostenían que eran colonos. En los treinta, el tema de la propiedad se volvió de alcance nacional, afloró así el problema agrario tantas décadas mantenido oculto por el poder de los terratenientes, la debilidad de los colonos y la permisividad de los gobiernos. El cambio de régimen conservador a liberal, el surgimiento de líderes como Gaitán y de movimientos obreros y socialistas, el auge económico de los veinte, así como la apertura política del gobierno de López Pumarejo y la movilización de trabajadores de las haciendas hacia obras públicas y su regreso posterior al campo, con una conciencia más amplia sobre sus derechos, conformaron un ambiente propicio para que la protesta campesina se expresara en todo el país.

Se había producido un cambio en la articulación del poder entre propietarios y colonos a raíz de los cambios anotados[67].

La crisis de 1929 y el regreso de trabajadores al campo generaron condiciones de enfrentamiento con los terratenientes, ante la dificultad de acceder a la tierra como propietarios. La desocupación en las ciudades, al terminarse las obras públicas y la caída del crédito y las inversiones externas, impulsó las políticas de colonización y de parcelación de tierras no explotadas, o de aquellas haciendas donde los conflictos con colonos y arrendatarios se agudizaban. Un número apreciable de colonos se dio a la tarea de ocupar zonas montañosas y baldías, originando conflictos con los propietarios. Los trabajadores de las haciendas, como indica Tovar, ante la ola de agitación, entraron a participar en el proceso y se movilizaron para obtener mejores condiciones de vida y mejor remuneración a su trabajo.

La década del treinta marca un ascenso claro en la organización y el movimiento social, y la lucha reivindicativa de los campesinos. Los problemas hacia 1930 giraron alrededor de los baldíos (delimitación de la propiedad privada y del Estado, y legitimidad de la propiedad), la política de parcelaciones; los problemas de arrendatarios y colonos; la política de colonización y las condiciones de trabajo en las haciendas. La negación de los derechos de los colonos, por parte de los propietarios de grandes extensiones, a las parcelas que trabajaban, y que alegaban eran terrenos baldíos, fue uno de los motivos más connotados de los conflictos[68].

La parcelación de tierras, para generar pequeños propietarios y darles cabida a los desocupados urbanos que regresaron al campo, fue una política que los gobiernos liberales de los años treinta impulsaron como parte de solución del problema agrario, pero fue una solución marginal. Muchos empresarios vendieron tierras al gobierno para las parcelaciones, pero la tierra repartida no siempre se entregó gratuitamente a los beneficiarios, para ello se recurrió con frecuencia a los créditos del Banco Agrícola Hipotecario y la Caja Agraria, creada en 1931[69]. La política de parcelaciones evadía en buena parte la solu-

67 Una síntesis sobre estos conflictos se encuentra en Jesús Antonio Bejarano (1985: Cáp. IV). Ver también Elsy Marulanda (1991).

68 Hacia 1931 la Procuraduría General de la Nación consideraba necesario que se hiciera la delimitación de los baldíos de la propiedad privada. Y en ese mismo año se había presentado un proyecto de Ley para formar un censo de propiedad privada para separarla de los baldíos y evitar la confusión existente (Tovar: 40).

69 La descripción de casos de parcelaciones y sus modalidades en la región del Sumapaz y oriente del Tolima puede consultarse en el libro de Elsy Marulanda (1991) y en la tesis doctoral de Rocío Londoño (2009).

ción del problema agrario, dejando intacta la estructura de la propiedad rural. Varias normas, como el Decreto 1130 de junio de 1932, ordenaron la venta y parcelación de varios terrenos del Estado (Tovar, 44).

La situación de colonos y arrendatarios era muy precaria y ha sido descrita en varios estudios. Eran muchas las limitaciones que ponían los hacendados a sus actividades; estaban sometidos a un régimen hacendatario de tipo feudal, no podían sembrar café en sus parcelas, estaban obligados a pagar obligaciones gratuitas al hacendado; se los castigaba en cárceles propias de la hacienda; las condiciones de trabajo eran sumamente difíciles y los hacendados estaban coaligados con las autoridades locales para ejercer su poder. Esto obligó a colonos y arrendatarios a organizarse en ligas y sindicatos, auspiciados por los nuevos movimientos políticos y bajo el liderazgo inicial de dirigentes como Gaitán, Erasmo Valencia y Juan de la Cruz Varela, en el Sumapaz y oriente del Tolima, y el Partido Comunista[70]. Sin duda, el mayor conflicto se presentó con los colonos que, habiendo entrado a las haciendas y latifundios como arrendatarios, alegaban la condición de colonos a fin de que se les adjudicaran las tierras trabajadas, consideradas por ellos como baldíos.

Existe claridad sobre las causas de los conflictos agrarios de finales de los veinte y durante los treinta: colonos, indígenas y arrendatarios buscaban liberarse de las grandes propiedades, donde permanecían bajo relaciones de sumisión, para convertirse en productores independientes con títulos de propiedad; otros buscaban obtener mejores contratos de trabajo; los de las zonas cafeteras solicitaban el derecho a sembrar café en sus parcelas y miles de campesinos invadieron las nuevas haciendas para recuperar baldíos que habían perdido[71]. En medio de ello estaba el problema central de la lucha por la tierra entre colonos y terratenientes. Se trataba de una lucha del campesinado en general contra el régimen terrateniente en busca de acceso a la tierra y mejores condiciones de trabajo, así como la reivindicación de derechos fundamentales del cultivador.

Los conflictos se presentaron dentro de una estructura agraria diversa y cuando las áreas rurales albergaban el 76% de la población colombiana. El

70 Gonzalo Sánchez (1976) ha descrito muy bien un ejemplo de estas organizaciones en el caso del Tolima. Ver también, para el Sumapaz, el trabajo de Elsy Marulanda (1991). Igualmente Laura Varela Mora y Yuri Romero Picón, *Surcando Amaneceres. Historia de los agrarios de Sumapaz y Oriente del Tolima*. Alcaldía Local de Sumapaz, Fondo Editorial UAN, Bogotá, 2007.

71 Sobre los conflictos en las haciendas cafeteras ver Absalón Machado (1988), son innumerables las referencias sobre estos conflictos en los treinta; en el libro de Catherine LeGrand hay una buena bibliografía; al igual en los trabajos de Jesús A. Bejarano (1979 y 1985).

latifundio ganadero de la Costa Atlántica y de algunas zonas de los Llanos orientales compartía con las haciendas cafeteras del oriente y el occidente el núcleo del latifundio, que se combinaba con la pequeña propiedad en varios departamentos y las zonas de colonización abiertas desde el siglo XIX. Era una combinación de formas de uso y propiedad de la tierra que configuraba una estructura agraria desigual y propensa a conflictos por su rigidez, la carencia de un mercado nacional de tierras y la gran concentración de la propiedad en manos de grandes propietarios. Los cambios ocurridos en la economía durante los años veinte pusieron en cuestión la solidez de las haciendas que empezaron a sentir la crisis y la migración del campo a la ciudad, así como los inicios de formación de un proletariado moderno (Vega Cantor, 2004).

Los terratenientes acudieron a los argumentos clásicos de ver en los conflictos el resultado de las labores de agitadores bolcheviques que habían introducido el descontento en el campo, descalificando las bases objetivas del mismo, que el presidente López Pumarejo y algunos de sus ministros se atrevieron a denunciar. Los conflictos de los años veinte no fueron coyunturales y se extendieron en los años treinta y, podría decirse, continuaron latentes durante las dos décadas siguientes, que culminan con la expedición de la Ley 135 de 1961, sobre reforma agraria.

Entre 1925 y 1930 se registraron 71 conflictos rurales, según la Oficina General del Trabajo, en 59 haciendas de 12 municipios, de las que 36 eran haciendas cafeteras de la región del Tequendama y Sumapaz (Cundinamarca y Tolima). De estos conflictos, 53 fueron resueltos por mediación de la Oficina General del Trabajo y 41 haciendas fueron parceladas (Vega Cantor, 2004). Los conflictos no fueron generalizados en toda la geografía nacional, se ubicaron en zonas bien delimitadas, la gran mayoría en regiones cercanas a Bogotá, que recibían influjos muy directos de las transformaciones urbanas y de los avances sociales y políticos expresados en el desarrollo de organizaciones socialistas, comunistas y del ala radical del partido liberal, así como del papel de mediadores ideológicos urbanos[72].

Los colonos y arrendatarios se vieron estimulados con la expedición del Decreto 1110 del 14 de junio de 1928, que establecía colonias agrícolas y

72 A partir de los años veinte surgieron una serie de líderes de diversas tendencias que jugaron un papel definitivo en la protesta rural. Entre ellos se destacaron: Erasmo Valencia, Tomás Uribe Márquez, Juan de Dios Romero, María Cano, Jorge Eliécer Gaitán; Vicente Adamo y Juana Julia Guzmán, en Córdoba. Más adelante se sumaría personajes como Juan de la Cruz Varela, Víctor Merchán y otros, que pasarían posteriormente a conformar liderazgos en las guerrillas liberales de los años cincuenta y después en la creación de las FARC en los años sesenta.

destinaba tierras baldías y de dominio de la nación en zonas delimitadas en los Departamentos del Tolima (colonia de Sumapaz), el Valle del Cauca, Huila; las Intendencias del Chocó y Meta y la Comisaría del Caquetá. En esas zonas alinderadas se adjudicarían baldíos, siguiendo las pautas especiales de cada colonia y con el Decreto 839 del 8 de mayo de 1928, que reglamentaba las leyes 100, de 1923; 33, de 1926, y 114, de 1922, referentes a la colonización (Henao, 1935: 516-523)[73]. El Decreto 839 determinaba que antes de iniciarse los trabajos de colonización el Ministerio de Industrias se entendería directamente con los dueños de los terrenos limítrofes para fijar con precisión los linderos y solucionar de una vez todas diferencia que pueda presentarse entre el Gobierno y los particulares sobre la propiedad de las zonas demarcadas, para prevenir futuros litigios sobre esos terrenos. En las zonas delimitadas no quedaban comprendidos los bosques nacionales ni las porciones reservadas por el Gobierno.

Como indica Rocío Londoño, el Decreto 839 de 1928 condujo a que muchos colonos del Sumapaz se declararan colonos de baldíos e hizo que Juan de la Cruz Varela, líder agrario de la región, se radicara en Icononzo. Según entrevista realizada por la autora a Varela, las gentes de las haciendas Doa, Agua Dulce y la Pepina, de Francisco Vargas y Hermanos, se rebelaron, y los arrendatarios empezaron a invadir las selvas de las haciendas. Y esa chispa se propagó por las demás haciendas del Sumapaz (Londoño, 2009: 198). Erasmo Valencia, el líder de los agrarios, se preparó con los arrendatarios y colonos para hacer efectiva la colonización anunciada por el gobierno de Abadía Méndez. Organizaron la ocupación de terrenos baldíos de la haciendas con base en el conocimiento que tenían de ellas y en estudios que realizaron sobre el terreno[74]. En los años siguientes, en 1930 y 1931, colonos de Sumapaz se quejaron varias veces ante las autoridades y el Ministerio de Industrias por la persecución y los atropellos realizados por los hacendados, los alcaldes y la policía, por ocupar tierras que consideraban baldías y estaban comprendidas muchas de ellas en los alinderamientos que dicho decreto había establecido.

73 También se crearon grupos para la colonización en Amazonas, el Caquetá y Putumayo, que tenían un Director, Jefe de Colonización; un médico; tres oficiales de colonización; tres Suboficiales de colonización y un Habilitado Proveedor. El grupo se componía de 200 colonos, que recibirían auxilios de $50 mensuales cada uno en el primer año, $40 y $25 mensuales, en el segundo y tercer año, respectivamente. Todo colono del grupo tenía derecho a que se le adjudicaran hasta 75 hectáreas de baldíos y tenía la obligación de trabajar durante 100 días al año. Ver Henao (1935: 524-525).

74 En el periódico *Claridad*, que editaba Erasmo Valencia, existen narraciones de las movilizaciones producidas con motivo de la expedición del Decreto 839. Ver, por ejemplo, *Claridad*, 1 de diciembre de 1929, donde defiende dicha norma como una redención económica y social del país. citado por Rocío Londoño (2009).

La respuesta gubernamental a las luchas agrarias fue la colonización, la parcelación, la represión y la expedición de normas, como la Ley 200 de 1936. La creación de colonias agrarias en Sumapaz, Cunday e Icononzo fue muestra de ello, así como la parcelación de algunas haciendas cafeteras. En los trabajos de Elcy Marulanda, Gonzalo Sánchez, Marco Palacios, Jesús Bejarano, Gloria Gaitán, Orando Fals Borda y Rocío Londoño, entre otros, hay descripciones claras de los procesos de represión de las autoridades locales y regionales contra el campesinado de la época.

La colonización, política practicada desde antes de los años treinta, se acentuó en el gobierno liberal como una de las soluciones al problema agrario. Los estímulos a este proceso se volvieron a poner en marcha en 1930, para promover la migración hacia el Putumayo, Caquetá y en general hacia la Amazonia, pero también hacia Urabá, Catatumbo y Bahía Solano. El Decreto del 30 de junio de 1932 no consiguió el propósito de estimular la colonización de áreas cercanas a los centros de producción y consumo, como anota Tovar, pese a que en regiones como la Costa Atlántica y Antioquia esa fue la tónica imperante para resolver el problema de tierras.

La idea de los gobiernos de la época de emprender un proceso de industrialización llevaba fácilmente a considerar la necesidad de reformar la estructura de la tenencia de la tierra para conformar una clase media rural en calidad de productores y consumidores. Para ello se buscó promover la rápida ocupación de regiones de frontera por familias campesinas y de recobrar para la colonización territorios usurpados al dominio público en años anteriores, aplicando la legislación de baldíos (LeGrand, 1988: Cáp. 5). Después de 1917 (Ley 71), el gobierno quiso resolver las dificultades que tenían los colonos para obtener sus títulos y el Congreso, junto con el Ministerio de Industrias, se interesó en un programa planificado de colonización para fundar colonias financiadas por el gobierno. Pero el desconocimiento que tenía la Nación acerca de la localización de los baldíos no generaba garantías de que tierras asignadas a colonos no fueran reclamadas por algún propietario desconocido, generando un desahucio.

En 1927, el Congreso, usando la mencionada sentencia de la Corte de 1926, ordenó a todos los propietarios de fincas de más de 2.500 hectáreas que presentaran sus títulos al Ministerio de Industrias, para proceder a revisarlos. La medida iba encaminada a recobrar tierras con títulos defectuosos e inexistentes. También se adelantaron acciones entre 1918 y 1925 para recobrar baldíos a través de canales judiciales, pero LeGrand comenta que los resultados fueron decepcionantes. Grupos de propietarios demandaron la nor-

ma (de la Corte) por anticonstitucional y retardaron nuevas acciones del gobierno, mientras que "la mayor parte de los juicios de tierras estaban atascados en dificultades técnicas que jamás se resolvieron" (LeGrand, 1988: 138), según consta en las Memorias del Ministerio de Industria de la época. Sólo se recuperó una porción pequeña del territorio aplicando la cláusula de cultivo, establecida desde 1882, o la condición resolutoria de dominio[75]. Entre 1931 y 1936 se alcanzaron a anular 132 concesiones que no cumplían ese requisito. Eran unas 320.000 hectáreas que pasaron de nuevo al dominio público.

Paralelo a ello, la Ley 47 de 1926 proveyó instrumentos para garantizar los derechos de los colonos, con medidas especiales para adjudicar extensiones no mayores de 10 hectáreas, sin que los terratenientes pudieran poner objeciones a las concesiones y proceder a desahucios.

Los campesinos, según Tovar, se constituyeron en la vanguardia política en el campo entre 1930 y 1946 y se organizaron para defender sus derechos, al tiempo que los propietarios también se organizaban. En Antioquia surgió el Sindicato Central de Propietarios y Empresarios Agrícolas, en 1935, y en Cundinamarca la Asociación Patriótica Económica Nacional (APEN), para defender los derechos de propiedad y contrarrestar las influencias de los movimientos de izquierda y del partido liberal sobre las masas campesinas. Con estas organizaciones el Presidente López Pumarejo tendría álgidas discusiones cuando se presentó el proyecto de Ley sobre tierras.

4.4. Propuestas de solución al problema agrario en los treinta

4.4.1. El gobierno de Olaya, un primer intento

La primera iniciativa gubernamental para la solución del problema de tierras la generó el gobierno de Olaya Herrera en 1933, cuando presentó un proyecto a través del Ministro de Industria Francisco José Chaux, que fue derrotado[76]; en tanto que el proyecto de López Pumarejo se convirtió en la Ley 00 de

75 Los adjudicatarios de baldíos que no hubieren hecho empleo productivo de sus predios en un plazo de diez años perderían sus derechos a la tierra.

76 El ex ministro de industrias Francisco José Chaux que había liderado el proyecto del gobierno de Olaya en 1933 aparece de nuevo en las discusiones como congresista en 1936 defendiendo el proyecto del gobierno de López. Allí presentó un pliego de salvedades con una serie de argumentos jurídicos. Ver Martínez (1939: 98-112). Ver también su artículo publicado en *El Tiempo*, en octubre de 1936, defendiendo el proyecto (Martínez, 1939: 126-137).

1936[77]. El proyecto de 1933 presumía que toda la tierra era de dominio público y buscaba estimular su uso económico, tomando partido por los colonos en contra de los terratenientes que tenían abandonadas sus propiedades. En efecto, el artículo 1 del proyecto rezaba: "Se reputan baldíos y por consiguiente de propiedad nacional, los terrenos no cultivados que existen en la República, con las limitaciones que establece la Ley". Ratificaba la condición resolutoria de dominio si en 10 años las tierras adjudicadas habían permanecido abandonadas, sin cultivar o explotar; así como la prescripción adquisitiva de dominio a los cinco años de estar cultivando o explotando un terreno privado con ánimo de ser dueño. Igualmente presumía de derecho que no eran baldíos los terrenos que con anterioridad a la expedición de esta Ley se habían poseído regularmente y se tenían cercados y aprovechados con trabajos agrícolas, pecuarios o industriales. La presunción cobijaba también las porciones incultas de los terrenos siempre que la extensión no fuera mayor de la cultivada ni pasare de 1.000 has.

También trataba de prevenir una mayor concentración de la tierra al fijar límites a las adquisiciones, que no podían superar en adelante las 2.000 has[78] y la adjudicación de baldíos no sería mayor de 1.000 has, excepto cuando se tratara de empresas cuyas adjudicaciones podrían ir hasta 2.500 has. Además, se creaban procedimientos nuevos para resolver litigios. Si a los cinco años no se había cultivado u ocupado con ganados al menos una quinta parte del terreno adjudicado por la Nación a cambio de bonos o títulos de tierras baldías, éstos quedaban sujetos a la condición resolutoria del dominio.

Igualmente, el proyecto declaraba un statu quo en todas las regiones del país en donde por cualquier causa se hubieran presentado, con anterioridad al 1° de enero de 1933, controversias entre colonos y trabajadores y aquellos que alegaban la propiedad de las tierras. En virtud de ello los colonos no podrían ser lanzados ni estorbados en las parcelas que hubieran ocupado o trabajado con tal carácter antes de esa fecha.

Un artículo del proyecto que generó serias discusiones fue el referente a la propuesta de que el Ministerio de Industrias "podrá exigir en cualquier mo-

---

77 El proyecto tuvo una ardua discusión en el Congreso, donde se manifestaron todo tipo de intereses particulares y gubernamentales. La discusión fue demorada, a tal punto que en noviembre de 1936 el Presidente López se vio obligado a citar a sesiones extraordinarias del Congreso para no dejar que el proyecto pasara a la siguiente legislatura y corriera el riesgo de no aprobarse.

78 Igualmente establecía una diferencia del tamaño según la tierra estuviera en terrenos planos (250 has) o quebrados (500 has), en un radio de 20 kilómetros de las poblaciones mayores de 100.000 habitantes, y de 500 y 1.000 has, respectivamente, dentro del mismo radio, en las poblaciones mayores de 50.000 habitantes.

mento, dentro de un término prudencial, que no podrá ser menor de noventa días ni mayor de seis meses, que le sean presentados los títulos referentes a cualquier extensión territorial del país". Este articulado recordaba la llamada prueba diabólica que exigió la Corte Suprema de Justicia en 1926, y que después fue desmontada por la dificultad técnica, política y administrativa de cumplirla. El proyecto también establecía normas para delimitar la propiedad privada de la pública; creaba oficinas seccionales de baldíos dependientes del Ministerio de Industrias; cesaba la jurisdicción de gobernadores, intendentes, comisarios, alcaldías y entidades policivas sobre las controversias entre colonos y los que alegaban la propiedad de las tierras, pasando la jurisdicción a las oficinas seccionales de baldíos. También regulaba el pago de mejoras a los colonos que fueran vencidos en juicio.

La exposición de motivos del proyecto abunda en criterios de defensa del trabajo de los labriegos, en la búsqueda de justicia y equidad, en la necesidad de adecuar las normas y las instituciones para regular el uso de la propiedad y respetar los derechos legítimos tanto de propietarios como de campesinos y colonos, y anota la apática indiferencia con que durante mucho tiempo se veló en el país la importancia del problema agrario. Se señala la necesidad de resolver los conflictos y poner término a los abusos de grandes propietarios frente a la desposesión de los campesinos y señala cómo estas masas desposeídas han avanzado en la conciencia de sus derechos y reclaman del Estado la defensa de sus intereses. Para Chaux, la esencia de problema estaba en la contraposición de los factores jurídicos en pugna con los factores económicos y sociales. Repite un enunciado que sería pieza fundamental del sustento de la Ley 200 de 1936: el criterio de equidad. "Allí se consolida la propiedad privada, pero, por primera vez en nuestra legislación, se la pone en armonía con las necesidades sociales" (Chaux, 1931).

Era un proyecto que "desafiaba la tenue base con que se había consolidado gran parte de la propiedad privada y señalaba el camino hacia una reforma radical de las estructuras agrarias colombianas. De acuerdo con un observador de la época, si el proyecto de 1933 hubiese sido convertido en Ley, más de las tres cuartas partes de la propiedad privada en Colombia hubieran revertido a la nación" (LeGrand, 1988: 198).

4.4.2. La solución propuesta por López Pumarejo

El contexto político en el que se dieron la discusión y las propuestas sobre el problema agrario estuvo marcado por los procesos emprendidos durante el

régimen liberal en el gobierno de López Pumarejo. En dicho periodo se adelantó una reforma constitucional que abrió nuevas vías a la modernización del país; éste podría considerarse como el segundo intento, después del gobierno de Reyes de principio del siglo, de romper las estructuras de la premodernidad. Este intento es en sí más sólido y profundo, por el tipo de cambios promovidos en las políticas y en la política, complementó los avances en la modernización hechos evidentes en los años veinte y descritos por Carlos Uribe Celis (1985), en el caso de la ideología y la cultura.

El proceso de la "revolución en marcha", como se denominó al gobierno de López, no sólo se caracterizó por el cambio en el régimen de tierras. El liberalismo tenía el anhelo de reformar la Constitución de 1886, considerada por los liberales como una norma autoritaria y fuente de los principales males que aquejaban al país. El pragmatismo de López lo condujo, junto con el Congreso de la República, a plantear una reforma parcial de la Constitución, oponiéndose a una Constituyente y a una reforma total, como lo proponían algunos sectores del liberalismo.

Las reformas se centraron (Tirado, 1981) en los siguientes puntos:

1. La intervención del Estado, que no estaba dirigida a las expropiaciones o nacionalizaciones, sino a la dirección compartida con los particulares, de algunos gremios o actividades. Un ejemplo notorio de ello fue la intervención del gobierno en el manejo de los asuntos cafeteros, cuando, en 1935, se modificó la composición del Comité Nacional de Cafeteros, con una amplia representación gubernamental, que permitía compartir la definición de la política cafetera con el gremio y la protección arancelaria otorgada a algunos productos agrícolas. El intervencionismo no abarcaba solo los aspectos económicos, sino también la regulación de los aspectos sociales, en especial las relaciones obrero-patronales y la intervención en la educación, controlada por la Iglesia Católica desde el Concordato de 1887.
2. Las relaciones Iglesia-Estado, centrada en la libertad de cultos y la libertad de la enseñanza, con lo que se reformaba el Concordato de 1887 y se rompía lo que López denominaba la subordinación del poder civil al eclesiástico en lo relativo al matrimonio y el estado civil de los colombianos.
3. La intervención en la educación, para orientarla de manera amplia y sacarla del monopolio de la Iglesia.

4. La reforma tributaria, mediante la Ley 78 de 1935, que modificó las tarifas para las rentas altas, estableció el exceso de utilidades y creó el impuesto de patrimonio, complementario al de la renta, y la Ley 69 de 1936, que modificó los impuestos sucesoriales, las asignaciones y las donaciones, elevando las tarifas de manera progresiva.

Las discusiones realizadas sobre el proyecto de Ley de tierras durante el gobierno de López tuvieron como marco de referencia las normas constitucionales sobre la propiedad, recientemente modificadas. El artículo 10 del Acto Legislativo No. 1 de 1936, que reforma la Constitución, indicaba claramente (Martínez, 1939, 391):

> Se garantiza la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con justo título, con arreglo a las Leyes civiles, por personas naturales o jurídicas, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por Leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una Ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resulten en conflicto los derechos particulares con la necesidad reconocida por la misma Ley, el interés privado deberá ceder al interés público o social.
>
> La propiedad es una función social que implica obligaciones.
>
> Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación, mediante sentencia judicial e indemnización previa.
>
> Con todo, el legislador por razones de equidad, podrá determinar los casos en que no haya lugar a indemnización, mediante el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de una u otra cámara.

El acto legislativo No. 1 de 1936 empieza a perfilar el verdadero derecho agrario en este siglo, según Camacho Aguilera. Por medio de ese Acto se incorporaron a la estructura jurídica varios principios, tales como el de la propiedad función social, el de las razones de equidad para expropiar sin lugar a indemnización, se revivió del derecho indiano la figura de la obligatoriedad de la explotación económica del suelo y la reversión a favor del Estado por el incumplimiento de esta norma[79].

79 El Acto Legislativo No. 1, reformatorio de la Constitución, y la Ley 200 se aprobaron sin la participación del partido conservador, pues los parlamentarios de ese partido eran de la opinión de que las normas vigentes, interpretadas ampliamente, eran suficientes para solucionar los conflictos sobre tierras. El partido conservador se retiró de la lucha política en ese momento y por ello sus adversarios, los liberales, aprobaron sin oposición en las Cámaras dichos actos, que cambiaron muchas de las normas vigentes del Código Civil y Fiscal. Ver Guillermo Fonnegra Sierra (1938).

Como señala Bejarano, lo que distingue el tratamiento que dio López al problema agrario es que incorporó ese problema al proyecto político de la revolución en marcha, "situando la Ley más que como un instrumento para cambiar las condiciones de tenencia, como un instrumento de las transformaciones social y política, que es lo que le confiere su verdadera magnitud" (Bejarano, 1985: 194). En efecto, desde 1933-1934 empezaron a cambiar los términos de la discusión sobre la cuestión agraria, desde un tratamiento jurídico, que señalaba criterios para delimitar las tierras públicas y privadas hacia una visión más política y de transformación social[80].

Para 1934 la lucha por los baldíos se había convertido en un problema nacional y el gobierno consideraba que los disturbios rurales eran la expresión social del problema agrario y no la labor de agitadores izquierdistas, como lo veía la clase propietaria. Se puso así en juego la estructura de la tenencia de la tierra en las áreas de frontera. En la discusión sobre la solución del problema estaban implícitas dos alternativas: una vía de desarrollo de la agricultura, con base en la gran propiedad terrateniente, y otra fundamentada en parcelas familiares. En el gobierno liberal de los treinta se abrió camino a tres tipos de soluciones: a través de los tribunales, mediante la subdivisión de predios afectados y por medio de una Ley de reforma agraria de iniciativa gubernamental. Los tres se ensayaron con más fracasos que éxitos.

La solución jurídica encontró rápidamente sus limitaciones y dificultades: el sistema judicial era incapaz para actuar rápida y eficazmente; se reveló extremadamente lento y engorroso e inadecuado para resolver los problemas sociales, cayendo en pleitos interminables. Por su parte, la política de parcelaciones, adelantada en especial en Cundinamarca y Tolima, que aparentemente convenía a los propietarios (vendían al Estado tierras no utilizadas y por lo general con títulos dudosos) y a los colonos (se hacían a la propiedad) y al Estado (terminación del conflicto), representaba un alto costo al erario público. Este proceso terminó con el pago de la tierra que hicieron los campesinos a su valor comercial, endeudándose entre 10 y 30 años; obtenían el título de propiedad sólo cuando terminaban de pagar la deuda; en realidad fue un negocio de tierras auspiciadas por el Estado.

Las dudas aparecieron rápidamente: el Estado estaba comprando tierras que habían sido usurpadas o que tenían títulos dudosos. Los colonos se opu-

80 Esta aseveración se fundamenta en el texto de Carlos Lleras Restrepo (1982). Lleras anota que no se trataba de un problema jurídico, sino de orden social.

sieron entonces al pago de la tierra que recibían y los precios que el gobierno pagaba se decía que eran exageradamente altos. La parcelación para los colonos y arrendatarios era así una táctica que sólo favorecía a los hacendados y, en 1934-1935, el Ministerio de Industrias manifestó su decepción sobre esta estrategia que sólo servía para remediar problemas puntuales, pero no como una política general para solucionar la cuestión agraria.

La tercera propuesta legislativa de la reforma agraria era mucho más compleja y en el fondo buscaba dirimir de una vez la diferencia entre dominio privado y público sobre las tierras; si no se aclaraba ese problema jurídico, cualquier solución tenía serias limitaciones. Era una discusión sobre el fundamento legal del derecho de propiedad y sobre la seguridad que tenían los títulos para los ciudadanos, por lo tanto, se trataba de eliminar la incertidumbre sobre el derecho de propiedad. Este problema embarcó al gobierno en una década de discusiones y confusiones (1926-1936) a partir de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de 1926 (la prueba diabólica), que especificaba los requisitos de prueba de dominio, sentencia que nunca fue aprobada por el Congreso para que tuviera fuerza de Ley.

La incertidumbre jurídica sobre la propiedad pudo haber continuado indefinidamente, pero el movimiento de los colonos presionó una definición con base en una nueva legislación. La necesidad económica de estimular la producción agrícola para impulsar el crecimiento económico en una sociedad pobre, vía la generación de alimentos baratos y un uso adecuado de la tierra, así como la necesidad de resolver los conflictos, se unieron para presionar soluciones legislativas. Apareció, entonces, la discusión sobre el concepto de la función social de la propiedad como pauta en la utilización de la propiedad privada.

4.5. Visiones gubernamentales sobre el problema agrario y la Ley 200

Si bien entre el gobierno de Olaya y el de López había coincidencias en cuanto a la necesidad de resolver el problema agrario, una lectura de las exposiciones de motivos de los proyectos de Ley sobre tierras deja ver algunas diferencias conceptuales y de percepción. Ambos estaban de acuerdo en que el problema había desbordado los límites locales para convertirse en una cuestión nacional en la que el gobierno debía intervenir. El Cuadro 4.1 ilustra esas diferencias:

4.5.1. Visión gubernamental

Cuadro 4.1, Visiones de Olaya y López sobre el problema agrario

Gobierno de Olaya	Gobierno de López Pumarejo
Objeto del proyecto de Ley: Resolver el problema agrario inspirándose en el principio de que los postulados jurídicos han de servir para proteger y ordenar el juego de los elementos económicos. Ello debe llevar a desatar "el funcionamiento de las fuerzas creadoras de riqueza, amoldando los mandatos del derecho en tal sentido, para que no obstruyan, sino que faciliten la resultante de progreso". "Nuestra legislación civil vigente llega, en ciertos ángulos, a patrocinar el sometimiento absoluto del trabajo al título, lo que equivale muchísimas veces a coartar el trabajo y a esterilizar el derecho. El propósito medular de este proyecto es abolir esa perspectiva de injusticia, que desgraciadamente ha culminado en repetidas ocasiones, causando injusticias reales y tangibles" (exposición de motivos del proyecto de Ley).	**Objeto del proyecto de Ley:** Resolver la cuestión agraria en forma que consulte la justicia social, le dé a la propiedad rural seguridad jurídica dentro de un concepto de aprovechamiento económico de la tierra y que termine con el sistema semifeudal y antieconómico existente, así como con el régimen de hecho que impide en algunas regiones el trabajo ordenado y fecundo.
El problema: "El consiguiente deseo de adquirir el dominio de la tierra, aún cuando se carezca de capacidad económica para beneficiarla, hizo que tanto en la época colonial como durante la existencia de la República, se solicitaran y obtuvieran títulos sobre inmensas extensiones territoriales, las que, a pesar del correr de los tiempos, prevalecen incultos y protegidos por esos mismos títulos; que la propiedad privada se extienda caprichosamente sobre los terrenos nacionales inmediatos, no a la medida de las necesidades del propietariodominio, que los aísla y los separa" (Ibíd.).	**El problema:** En casi todos las regiones "la propiedad no se halla equitativamente distribuida, dando lugar así a la existencia del acaparamiento de la tierra por unos pocos, con la consiguiente exclusión en el beneficio de ésta del mayor número, y con el agravante también de que la legislación vigente tolera la subsistencia de grandes extensiones desaprovechadas en regiones de densa población campesina, carente de un pedazo de tierra propia donde desarrollar su actividad natural por manera distinta del trabajo asalariado" (exposición de motivos del proyecto de Ley).

Las consecuencias de este hecho genérico han traído graves desórdenes. Se destaca la desposesión de los campesinos, que se ven obligados a trabajar en condiciones inestables, por cuenta de terceros, en calidad de arrendatarios o, lo que es más grave, en forma clandestina, de carácter delictuoso. En muchas regiones, especialmente en Cundinamarca, Boyacá, Tolima y Magdalena, "la interferencia de títulos ha formado grandes latifundios, en los que habita una masa de labriegos sujeta al despotismo de una economía mínima de producción, inmediatamente consumible, sin margen de capitalización, y que por carecer de derecho de dominio sobre la tierra que los nutre, no logran nunca conseguir un asiento para sus familias, y en lugar de ser factores de creación de riqueza, son focos de inquietud social" (Ibíd.). Ahora estas masas "sometidas las más de las veces a regímenes ignominiosos de trabajo, condenadas a la eterna indigencia [...] reclaman con angustia y urgencia la tierra. La esencia del conflicto agrario está en la contraposición de los factores jurídicos en pugna con los factores económicos; la interferencia de los títulos, entre el capital y el trabajo.	El anhelo de emancipación del labriego tiene su origen en el "régimen injusto e irritante de las condiciones del contrato de trabajo y, en general, de las relaciones que lo vinculaban al propietario inscrito, colocándolo en una posición de absoluta inferioridad" (Ibíd.). El deseo de tener propiedad llevó a los labriegos a vincular su esfuerzo en terrenos que estaban abandonados o consideraba baldíos, sobre los cuales se exhibieron contra él títulos para lanzarlo con pérdida de su trabajo, o para ponerlo de nuevo en el régimen de subordinación del que huía. De allí surgió una pugna "que subsiste en el fondo del problema, entre el esfuerzo de creación de riqueza, realizado en terrenos incultos o abandonados, y el título poseído por quienes carecían de toda vinculación con la misma tierra y aún llegaban a conocer ese título tan solo en el momento de invocarlo contra el trabajador" (Ibíd.). En muchos casos el llamado propietario no era sino un acaparador de baldíos, que carecía de títulos serios o, "si los tenía sobre una pequeña porción, pretendía cubrir con ellos vastas zonas inmediatas mediante el sistema de cambio o modificación de los linderos" (Ibíd.), a costa de los terrenos baldíos. Ello ha creado "una confusión; casi imposible de esclarecer, entre los baldíos y la legítima propiedad particular". El gobierno no cuenta con instrumentos legales eficaces para encauzar jurídicamente las aspiraciones de los trabajadores y propietarios, que obstinadamente afirman tener en cada caso la totalidad del derecho.

	Una de las causas de las proporciones que ha adquirido el problema agrario radica "en la incomprensión o incompetencia de la mayor parte de los funcionarios a quienes toca intervenir actualmente en las cuestiones de hecho que el referido problema ha suscitado" (Ibíd.).

Fuente: Elaborado con base en los proyectos de Ley de 1933 y 1935. Marco A. Martínez (1939).

Estas dos justificaciones claramente señalan la necesidad de reformar el régimen de tierras. Por eso, en el gobierno de Olaya se creó una Junta para que estudiara los diversos conflictos agrarios y presentara soluciones (Decreto 965 de mayo de 1933). El problema era muy evidente, tanto así que en una de las sesiones de esa Junta, Esteban Jaramillo, Ministro de Hacienda, al parecer no compartía las opiniones de su partido conservador en el parlamento señalando que "la verdadera gravedad de todos estos conflictos está en la naturaleza de nuestro sistema sobre la propiedad, consagrado por fórmulas que hoy no empatan bien con las necesidades que ha venido creando el desarrollo nacional. Por eso la solución de todos estos conflictos habrá que mirarla en una fórmula que tienda a hacer propietarios a todos los trabajadores de la tierra, porque con el actual sistema de repartición de la propiedad que rige en Colombia sería imposible satisfacer los intereses económicos que están en pugna"[81].

4.5.2. Contenido de la Ley 200 de 1936

Lo que descalifica a la Ley 200 de 1936 como una reforma agraria, es que definitivamente no abocó el tema de la redistribución de la propiedad de la tierra, ni la disminución de la original distribución de la misma. Es decir, no afectó el poder de la clase terrateniente ni motivó o instrumentó procesos de ascenso social, ni la incorporación del campesinado a un proceso de transformación nacional que significaran una reestructuración del poder en la sociedad colombiana, hasta entonces fundamentado en la propiedad de la tierra como principal activo generador de riqueza en una sociedad atrasada[82].

81 Citado por Guillermo Fonnegra Sierra (1938: 13).

82 El sentido de una reforma agraria puede rastrearse en las obras de Antonio García, entre ellas, *Reforma agraria y economía empresarial en América Latina*, Editorial Universitaria, Santiago de Chile, 1967; *Modelos operacionales de reforma agraria y desarrollo rural en América Latina*, IICA, San José de Costa Rica, 1982; *Reforma agraria y dominación social en América Latina*, Ediciones Siap, Buenos Aires, 1973; *Sociología de la reforma agraria en América Latina*, Ediciones Cruz del Sur, Buenos Aires, 1973; *Dinámica*

La apropiación privada de baldíos en zonas de frontera continúo y la Ley no le salió al paso a la prevención de nuevos conflictos en el campo; los factores causantes permanecieron incólumes en el sector rural. Quizás por ello los liberales la denominaron Ley de tierras, para darle el verdadero sentido a la decisión que se quería tomar.

Una síntesis de este proceso la expresa LeGrand así:

> Examinada a distancia y retrospectivamente, la significación de la Ley 200 para el desarrollo rural de Colombia estribó en su legitimación a las estructuras que entonces prevalecían. Confirió base legal a muchas propiedades constituidas mediante la apropiación de baldíos durante el periodo de crecimiento de las exportaciones agrarias. Al reforzar la posición económica y política de las elites terratenientes, la Ley 200 de 1936 creó el escenario para el desarrollo futuro del campo colombiano con base en grandes propiedades privadas (LeGrand, 1988: 206).

Y termina diciendo que los campesinos fueron incapaces de:

> Contrarrestar las fuertes presiones ejercidas sobre el gobierno por las elites terratenientes [...]. En el sector rural, las elites lograron socavar la política de reformas que postulaban una alianza entre un Estado cada vez más autónomo e interesado en el desarrollo nacional y los trabajadores del campo.

Los principales artículos de la Ley 200 fueron:

> Artículo 1. Se presume que no son baldíos, sino de propiedad privada, los fundos poseídos por particulares, entendiéndose que dicha posesión consiste en la explotación económica del suelo por medio de hechos positivos propios de dueño, como las plantaciones o sementeras, la ocupación con ganados y otros de igual significación económica.
>
> El cerramiento y la construcción de edificios no constituyen por sí solos prueba de explotación económica, pero sí pueden considerarse como elementos complementarios de ella.
>
> La presunción que establece este artículo se extiende también a las porciones incultas cuya existencia sea necesaria para la explotación económica del predio, o como complemento para el mejor aprovechamiento de

de las reformas agrarias en América Latina, Icira, Santiago de Chile, 1967. Otra referencia obligada sobre el tema es la edición preparada por Óscar Delgado, bajo el título *Reformas agrarias en América Latina. Procesos y perspectivas*, F.C.E, México, 1965. Igualmente ver Jacques Chonchol, *Sistemas agrarios en América Latina. De la etapa prehispánica a la modernización conservadora*, Cáp. IV, F.C.E, Santiago de Chile, 1996 (primera reimpresión).

éste, aunque en los terrenos de que se trata no haya continuidad, o para el ensanche de la misma explotación. Tales porciones pueden ser, conjuntamente, de una extensión igual a la de la parte explotada, y se reputan poseídas conforme a este artículo.

Artículo 2. Se presumen baldíos los predios rústicos no poseídos en la forma que se determina en el artículo anterior.

Artículo 3. Acreditan propiedad privada sobre la respectiva extensión territorial, y consecuencia desvirtúan la presunción consagrada en el artículo anterior, fuera del título originario expedido por el Estado que no haya perdido su eficacia legal, los títulos inscritos otorgados con anterioridad a la presente Ley, en que consten tradiciones de dominio por un lapso no menor del término que señalan las Leyes para la prescripción extraordinaria.

Lo dispuesto en el inciso anterior sobre prueba de la propiedad privada por medio de títulos inscritos, otorgados entre particulares con anterioridad a la presente Ley, no es aplicable respecto a terrenos que no sean adjudicables, estén reservados o destinados para cualquier servicio o uso público.

Artículo 4. Lo dispuesto en el artículo 3º no perjudica a las personas que con dos años de anterioridad a la vigencia de esta Ley se hubiesen establecido, sin reconocer dominio distinto al del Estado, y no a título precario, en terreno inculto en el momento de iniciarse la ocupación.

Artículo 6. Establécese a favor de la Nación la extinción del derecho de dominio o propiedad sobre los predios rurales en los cuales se dejare de ejercer posesión en la forma establecida en el artículo 1º de esta Ley, durante diez años continuos.

Cuando la posesión se hubiere ejercido sobre una parte de predio solamente, la extinción del dominio no comprenderá sino las porciones incultas que no se reputen poseídas conforme a esta Ley.

La extinción del derecho de dominio no tendrá efecto en relación con los siguientes predios:

1º Los que tengan una cabida inferior a trescientas (300) hectáreas, que constituyan la única propiedad rural del respectivo propietario, y

2º Los pertenecientes a las personas absolutamente incapaces o a los menores adultos, cuando la adquisición haya sido hecha a título de herencia o legado, y mientras dure la incapacidad.

Artículo 9. Es prohibido, tanto a los propietarios particulares como a los cultivadores de baldíos, talar los bosques que preserven o defiendan las

vertientes de aguas, sean éstas de uso público o de propiedad particular, y que se encuentren en la hoya o zona hidrográfica de donde aquéllas provengan [...].

Artículo 10. El Gobierno procederá a señalar las zonas dentro de las cuales deben conservarse y repoblarse los bosques, ya sea en baldíos o en propiedad particular, con el fin de conservar o aumentar el caudal de las aguas.

Queda facultado el Gobierno para señalar en terrenos baldíos zonas de reserva forestal, y para reglamentar el aprovechamiento industrial de los productos forestales que estime conveniente, ya sea en terrenos baldíos o en propiedad particular, así como para señalar las sanciones en que incurran los contraventores a las disposiciones que dicte en desarrollo de lo establecido en este artículo.

Artículo 12. Establécese una prescripción adquisitiva de dominio a favor de quien, creyendo de buena fe que se trata de tierras baldías, posea en los términos del artículo 1º de esta Ley, durante cinco años continuos, terrenos de propiedad privada no explotada por su dueño en la época de la ocupación ni comprendidos dentro de las reservas de la explotación, de acuerdo con lo dispuesto en el mismo artículo. Para los efectos indicados, no se presume la buena fe si el globo general del cual forma parte el terreno poseído está o ha estado demarcado por cercamientos artificiales, o existen en él señales inequívocas de las cuales aparezca que es propiedad particular[83].

Artículo 17. Quien posea un predio rural en los términos de los artículos 1º y 4º de esta Ley, o presente los títulos de que trata el artículo 3º de la misma, tiene derecho a que la autoridad competente, de acuerdo con las prescripciones de esta Ley, suspenda inmediatamente cualquiera ocupación de hecho, esto es, realizada sin causa que la justifique. En consecuencia, formulada la queja, el respectivo funcionario, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a su presentación, se trasladará al terreno, a costa del interesado, y efectuará el lanzamiento si se reúnen los requisitos señalados en este artículo.

En estos términos queda reformado, en lo que se refiere a predios rurales, el artículo 15 de la Ley 57 de 1905.

83 Según Fonnegra, la "prescripción adquisitiva es un modo de adquirir las cosas ajenas por haberse poseído éstas durante cierto lapso conforme a la Ley. La prescripción adquisitiva es ordinaria o extraordinaria. La ordinaria exige justo título, buena fe, prescriptibilidad de la cosa y posesión no interrumpida durante diez años. La extraordinaria supone también que el bien raíz sea prescriptible, que se posea sin interrupción y de manera pública y pacífica durante veinte años", de acuerdo con normas del Código Civil (Fonnegra, 1938: 11).

> Artículo 18. La acción de lanzamiento de que habla el artículo anterior prescribe a los ciento veinte días, contados desde el primer acto de ocupación, y la prescripción se interrumpe con la sola presentación de la demanda.
>
> Artículo 22. En los fallos que se dicten con motivo del ejercicio de cualesquiera de las acciones a que se refiere este capítulo, deberá decidirse concretamente, aun de oficio, si es o no el caso de pagar mejoras [...].
>
> Artículo 23. En todos los casos en que, conforme al respectivo fallo, deban pagarse mejoras, labores o expensas de acuerdo con el artículo precedente, no podrá realizarse el lanzamiento sin que tal pago se haya efectuado previamente y, en consecuencia, sólo se extingue el derecho de retención que consagran las Leyes anteriores a la presente, cuando se verifique el pago de aquéllas.
>
> Artículo 25. Créanse los Jueces de Tierras, encargados de conocer privativamente en primera instancia de las demandas que se promuevan en ejercicio de las acciones que consagra esta Ley.
>
> Parágrafo. Los Tribunales Superiores de Distrito Judicial conocerán por apelación de todos los asuntos de que se conocen en primera instancia los Jueces de Tierras [...].
>
> Artículo 26. Los Jueces de Tierras conocerán igualmente de los juicios divisorios de grandes comunidades a que se refiere el capítulo IV, del Título XL, del Libro II, del Código Judicial y de los juicios de deslinde de tales comunidades.

La Ley buscaba modernizar las normas y poner en orden la legislación existente, y fijar unas reglas de juego más claras de las existentes. Pero el Estado no estaba dotado de los instrumentos, la legitimidad, los recursos y la capacidad técnica para que la Ley tuviera un adecuado cumplimiento.

Es importante no perder de vista que la constitucionalidad de la Ley 200 descansa sobre el dictamen de que la propiedad es una función social que implica obligaciones. Y la función social es la explotación económica permanente. Fonnegra dice al respecto que el canon constitucional que rigió desde 1886 no *fue* una función social, sino que simplemente la propiedad *tuvo* una función social, entendido como el pago de impuestos, la forzosa explotación de la tierra o permitir que el Estado, por motivos de utilidad social, la expropiara para parcelarla, construir carreteras, ferrocarriles, asilos, etcétera, todo ello con indemnización (Fonnegra, 1938).

Según Fonnegra, uno de los cambios fundamentales que introdujo la Ley 200 se refiere a que las normas del Código Civil establecían que el dominio de la tierra era perpetuo y el poseedor inscrito (con registro) podía explotarla económicamente o dejarla incultivada por tiempo indefinido, sin que ello implicara la pérdida de su derecho.

Fue de alguna manera extraño que el artículo 15 de la Ley 200 indicara que sólo regiría para las tierras situadas en los Departamentos, sustrayendo las tierras situadas en Intendencias, Comisarías y Llanos del Casanare, es decir, lo que hoy es la Amazonia y Orinoquia, así como se sustrajeron las tierras pertenecientes a los Departamentos, municipios y establecimientos de educación y beneficencia. Estas tierras podían, entonces, permanecer incultas, sin que se perdieran para sus dueños. Se argumentó la carencia de vías de comunicación que permitieran explotarlas. Según Fonnegra, estas excepciones no se justificaban "porque donde existe la misma razón debe existir la misma disposición". Este autor llama la atención al hecho de que las normas anteriores a la Ley 200 eran muy congruentes y en ninguna parte sustraían del principio general los baldíos de tal o cual región. En particular la Cédula de San Ildefonso, la Ley 29 de abril de 1848, la Ley 8 de 1863 y la Ley 61 de 1874 establecieron respecto de los baldíos el sistema de adquisición por su explotación económica (su cultivo) cualesquiera fuera su extensión (Fonnegra, 1938: 20-21).

En el gobierno de López el enfoque gubernamental sobre el problema agrario cambió en función del realinderamiento en la organización política de los intereses involucrados: la fuerza de los colonos perdió influencia y los terratenientes obtuvieron un control más efectivo de la política nacional. Como lo señala LeGrand, entre 1931 y 1936 el movimiento de los colonos fue perdiendo peso político, pues muchos de sus dirigentes fueron asimilados, o cooptados, por los grupos políticos tradicionales[84]. El programa de parcelaciones ocasionó disensiones internas y el surgimiento de la clase obrera industrial se fue convirtiendo en una base importante de poder para los políticos de las ciudades, sin que hubiera una relación política entre ella y los grupos de colonos. La amenaza izquierdista de la lucha por la tierra se fue disipando y fragmentando.

84 Por ejemplo, el movimiento gaitanista UNIR duró poco tiempo y rápidamente Gaitán regresó a los toldos del partido liberal, manteniendo de todas maneras discrepancias ideológicas con los sectores más tradicionales del partido.

4.6. Propietarios y gremios ante la ley de tierras

Cuando López convenció al Congreso en 1936 para reformar la Constitución y darle fuerza de Ley a la intervención del Estado en la economía y en las disputas laborales, junto con reformas educativas y tributarias, la oposición de la APEN y de otros sectores de la sociedad (comerciantes e industriales) se exacerbó. El centro de atención de la APEN fue el derecho de los propietarios territoriales, acusando al gobierno de buscar destruir la propiedad privada en Colombia y de estar alineado con los bolcheviques y los "rebeldes".

Los propietarios respondieron a la ofensiva campesina; trataron de ratificar sus títulos desalojando invasores; en muchos casos entablaron juicios contra los colonos, siempre con el temor a que los tribunales declararan inválidos sus títulos, y recurrieron a la violencia y a acciones administrativas de desahucio en los municipios (usando la fuerza pública). Los conflictos fueron persistentes. Las autoridades municipales y departamentales se oponían a las invasiones y casi siempre defendían a los propietarios. Los métodos adoptados por los propietarios contra los colonos eran diversos como bien los describen LeGrand, Marulanda y Londoño (2009)[85].

Las organizaciones políticas de izquierda radical (Unión Nacional Izquierdista Revolucionaria, UNIR, el Partido Comunista, el Partido Agrario Nacional, PAN) representaban enfoques diferentes a la movilización rural e infundieron un significado político a los conflictos por la tierra. Constituían una amenaza para la autoridad tradicional ejercida sobre las clases bajas; fueron muy activos sobre todo en Cundinamarca y Tolima, donde había grandes haciendas cafeteras (Sánchez, 1977). También algunos candidatos del partido liberal y conservador trataron de aumentar sus caudales electorales respaldando las solicitudes de los invasores en algunas regiones; la pesca política se puso al día.

85 Dice LeGrand: "Incluso con el respaldo de las autoridades departamentales a los hacendados les quedaba difícil desalojar a los invasores de sus tierras. El gran número de colonos participantes contrarrestaba la eficacia de los métodos tradicionales de desalojo. De allí que muchos propietarios hubieran recurrido a métodos más directos, empleados inicialmente para expulsar a los colonos de los baldíos. Los propietarios tiraban semillas de pastos y soltaban ganado en las parcelas de los colonos, les confiscaban sus productos cuando se dirigían al mercado, cortaban los puentes y cerraban tanto las fuentes de agua como los caminos. Durante los desahucios, quemaban las chozas de los colonos, echaban abajo las cercas y destruían los sembrados. A los invasores que se negaban a jurar que no regresarían les imponían fuertes multas o penas de cárcel. Y los dirigentes de los colonos eran con frecuencia acusados falsamente de daños a la propiedad, fraude electoral o vagancia, para alejarlos de la región¨. (1988: 167).

Los gobiernos liberales de Olaya Herrera y López Pumarejo participaron en ese proceso tratando de canalizar las huestes hacia el partido; autorizaron la formación de sindicatos, defendieron mejores condiciones de trabajo y más oportunidades para los campesinos, así como el acceso más directo a las autoridades políticas. La competencia entre grupos políticos hizo que la protesta campesina fuera dispersa, sin articulaciones como para generar un poder fuerte frente a los terratenientes, así el Estado liberal apoyara las reivindicaciones campesinas. La cooperación no funcionó y las relaciones horizontales tampoco se hicieron presentes. "El faccionalismo político provocado por los diversos grupos que trataban de organizar a los ocupantes sólo logró dividirlos todavía más. Esta falta de cohesión diluyó la presión que los colonos podrían ejercer sobre el gobierno y debilitó a la larga su movimiento" (LeGrand, 1988: 175).

Sin embargo, la presencia de los grupos de izquierda facilitó que el país se enterara del problema de los baldíos y se abriera un debate intenso sobre la cuestión agraria, que culminó con la expedición de la Ley 200 de 1936 en el gobierno de Alfonso López Pumarejo. Con ello se le otorgó una dimensión política al problema social y de tenencia de la tierra. La resistencia de los colonos logró, sin embargo, el desarrollo de algunas formas de cooperación, como ligas campesinas y de colonos y los sindicatos (Sánchez, 1976 y 1977), multiplicados a inicios de los treinta. La mayor organización de ocupantes en ese periodo fue la Colonia Agrícola de Sumapaz, fundada por Erasmo Valencia, Juan de la Cruz Varela y otros dirigentes agrarios hacia 1930. Era una especie de "república campesina independiente" que reunía a unos 6.000 ocupantes de todo el Sumapaz, dictaban sus propias Leyes y tenían bandera propia y una junta de directores cuya labor principal era lograr que el gobierno les diera títulos de propiedad a todos los colonos de la región o concesiones de 1.000 hectáreas para explotación en grupos.

El gobierno liberal intervino rechazando las invasiones y las pretensiones de los colonos de declararse propietarios de tierras que presumían baldíos, pero la generalización de las ocupaciones obligó al Ministerio de Industrias a cambiar de actitud para manejar una situación con potencial explosivo; fue así como pasó a defender enérgicamente los derechos legales, tanto de los terratenientes como de los campesinos, para impedir la intensificación del conflicto. El gobierno empezó entonces a intervenir directamente en el conflicto de tierras y presentó iniciativas en el Congreso para regular y resolver el problema. La negativa del gobierno a reprimir directamente a los colonos

creó indignación en los terratenientes que tildaron de comunista al Ministerio de Industrias, acusándolo de propiciar la destrucción de la propiedad privada. Los propietarios no sólo encausaron su hostilidad contra los campesinos y el gobierno, sino contra el partido liberal.

El movimiento de los colonos presagiaba un cambio fundamental en la tenencia de la tierra, revolucionario para algunos. "Pese a su fragmentación regional, sus limitados objetivos y su orientación profundamente legalista, el movimiento de ocupación representó un desafío directo al predominio del latifundio en el campo colombiano" (LeGrand, 1988: 183). Algunos anunciaron que se estaba conformando una lucha de clases, lo que alarmaba a las elites y a la clase propietaria.

López enfrentó una aguda oposición a su gobierno por parte de los propietarios, capitalistas y empresarios. Esta oposición no tomó inmediatamente un cariz partidista, se disfrazó de apolítica frente a la "revolución en marcha" (Tirado, 1981: 103). Alrededor de la SAC se creó, dos semanas después de la posesión de López, la "Liga Nacional para la Defensa de la Propiedad", conformada principalmente por cafeteros. Y en septiembre de 1934 ya estaba operando el "Sindicato Central de Propietarios y Empresarios Agrícolas", cuyo ideólogo era José Camacho Carreño[86]. Este movimiento defendía los intereses de los propietarios; consideraba que el latifundio era una imagen retórica y que debía defenderse a los capitalistas frente a los agitadores, fuera con el derecho o con la violencia.

Este Sindicato de Propietarios buscó apoyo en los diferentes gremios económicos y en las principales regiones y logró formar filiales en varias ciudades, con una imagen de apoliticidad y de defensa de los intereses de los capitalistas y terratenientes, eufemísticamente llamados agricultores, sin distingos de color político, como señala Tirado. El Sindicato tuvo un enfrentamiento ineludible con López cuando le solicitaron protección para sus propiedades, ante lo que el Presidente López les respondió que el ejercicio del derecho de propiedad no era ilimitado, pues debían tenerse en cuenta los intereses de la población. En una conocida carta a miembros del Sindicato[87] (Enrique Soto, Ruperto Aya, Daniel Sáenz, Antonio J. Mejía y J. J. Williamson) López señaló (Tirado, 1981: 106-107):

86 La Junta Directiva de este Sindicato fue constituida en 1934 por Rafael Escallón, Enrique Soto U., José Luis Trujillo Gómez, Uldarico Rozo, Ruperto Aya, Bernardo J. Caicedo, Daniel Sáenz O y Roberto Wills.

87 Ver "Los conflictos agrarios", 6 de septiembre de 1934, en López Pumarejo, *Obras Selectas*, p. 140.

> Hay, en mi opinión, dos causas de agitación que están removiendo las base sobre las cuales se desarrolló la vida campesina hasta hoy. Una es, desde luego, como ustedes lo anotan, la acción sistemática de los que quisieran subvertir el orden social [...] Pero existe también, estimulando y autorizando la acción subversiva, una agitación espontánea provocada por las condiciones injustas e irregulares que soportan los trabajadores de las grandes empresas o los colonos que vinculan su esfuerzo a terrenos comúnmente reputados como baldíos. Sería inútil tratar de responder que los labriegos no tienen motivos de queja contra los patronos de ciertas fincas donde se desarrollan vastas industrias agrícolas [...] Están en plena vigencia legal, en todos los casos, procedimientos para someter cualquier brote de rebeldía del trabajador a las condiciones generales o particulares en que presta su servicio [...] pero no hay todavía ningún modo de obrar sobre los propietarios de tierras y grandes industriales para prevenir los conflictos con un criterio más humano, más liberal, más generoso, que corrija las injusticias e impida la aplicación de algunos reglamentos de trabajo, que mantienen al campesino sujeto a un régimen feudal, especialmente en ciertas secciones del país [...] El concepto de la propiedad privada intangible e invulnerable de la Constitución colombiana, puede obligar y obliga al gobierno, en cumplimiento de la Ley, a rechazar a mano armada la rebeldía de los colonos que no quieran someterse de buen grado a una disposición judicial, por la cual sean arrojados de una extensión de tierra cultivada por ellos, de buena fe en gran parte de los casos, introduciéndole mejoras que no le son reconocidas. Pero no existe la atribución del gobierno en tiempos normales para obligar a los empresarios agrícolas a sostener un determinado nivel mínimo de vida para sus trabajadores, que tenga cierta dignidad y amplitud; ni facultad para proteger al colono de buena fe contra la sentencia judicial inapelable, que lo condena a entregar su trabajo y su esfuerzo colonizador a la destrucción ordenada por el dueño de un título, aunque coloque al poder ejecutivo ante sucesos dramáticos como los que han venido oscureciendo cada día más el panorama de los problemas agrarios nacionales[88].

No fueron solo los propietarios los que atacaron los proyectos sobre tierras. La Iglesia Católica haciendo gala de su tradición de intervenir en política, salió en defensa de los propietarios como se desprende del siguiente comunicado, enviado por el arzobispado de Medellín a las parroquias del Departamento de Antioquia, presentado en el debate al proyecto de Ley por el Representante Heliodoro Ángel Echeverri (Martínez, tomo I: 325):

88 Extraído por Álvaro Tirado (1981: 106-107) de "Los conflictos agrarios", 6 de septiembre de 1934, en López Pumarejo, *Obras Selectas*, p. 140.

"Arquidiócesis de Medellín-Gobierno Eclesiástico-Administración Apostólica-Reservada-Medellín, agosto 6 de 1936.

"Señor cura de...

"Después de saludar a usted atentamente, me permito hacerle la observación siguiente: Conviene mucho animar, sobre a las gentes de los campos, que son propietarios en grande o en pequeño, a fin de que tomen parte, o se alisten en el Sindicato Departamental de Propietarios de Antioquia, fundado con el fin de defender el derecho de propiedad, amenazado por las doctrinas subversivas que están en boga hoy. Esta insinuación a los fieles de su parroquia debe hacerla en particular y con discreción, sin llevar, en manera alguna, el asunto al púlpito, ni hacerlo objeto de predicación en el templo.

"Dios guarde a usted.

"Tiberio, Arzobispo – Administrador Apostólico"

En la aplicación de la política tributaria también se manifestaron las discrepancias con el Sindicato cuando López mostraba lo poco que tributaban los grandes capitalistas y las grandes empresas. Al acercarse las elecciones, los propietarios se vieron obligados a tomar una definición más política; por ello, en marzo de 1935 se trasmitió un comunicado desde las oficinas de la Federación de Cafeteros de Cundinamarca, constitutivo de la APEN (Asociación Patriótica Económica Nacional), invitando a los propietarios, industriales, comerciantes, capitalistas y agricultores a que salieran en defensa de la economía nacional, amenazada por quienes hacían ver a las clases necesitadas que estos abnegados ciudadanos eran unos explotadores y enemigos y no unos organizadores de sus medios de subsistencia y trabajo. La APEN la conformaban tanto liberales como conservadores y buscaban que no se los identificara como una oposición conservadora al gobierno de López. Dirigentes liberales gobiernistas atacaban directamente a esta organización y *El Tiempo* manifestó estar de acuerdo con el programa anunciado, aunque rechazaba las afirmaciones sobre los políticos y los partidos tradicionales (Tirado, 1981).

Los fines de la APEN los resume Tirado (1981: 109)[89] así:

1) Impedir que triunfen en Colombia las doctrinas de abolición de la propiedad privada y de desaparición del capital. 2) Eliminar de la vida política a los técnicos electoreros y contrarrestar a los políticos profesionales. 3) Llevar a los cuerpos legislativos de la nación a representantes de los intereses económicos nacionales. 4) Prescindir de la política par-

89 Ver *El Tiempo*, 8 de marzo de 1935.

> tidaria como única razón de todas las actividades nacionales. 5) Revisar el sistema tributario con criterio científico y no de revolución social y de odios de clase. 6) Propender a la conciliación y acercamiento del capital y el trabajo mediante la expedición de Leyes sociales que consulten las fuerzas, capacidades y desarrollo del primero y las necesidades de los trabajadores.

La APEN se lanzó a las elecciones parlamentarias y sufrió un rotundo fracaso en 1935 y no pudo obtener votos para sacar un solo diputado en Cundinamarca, donde estaba su fuerte, con lo cual se desintegró. Camacho Carreño le atribuyó la derrota a Laureano Gómez, señalando que los conservadores le habían decretado una guerra implacable al enterarse el partido conservador de sus posibilidades en la Asamblea[90].

Tanto la SAC como la Federación de Cafeteros estuvieron muy activos durante la discusión del proyecto presentado en el gobierno de López. La primera encargó en agosto de 1936 un estudio jurídico sobre el proyecto, que fue remitido a las Cámaras Legislativas y a la Cámara de Comercio de Bucaramanga[91]. Ese estudio se motivó en los reparos hechos por la Academia Colombiana de Jurisprudencia al proyecto de Ley sobre dominio y posesión de tierras. La SAC había solicitado al Presidente López y al Senado que retirara las modificaciones que la Cámara de Representantes le había incluido al proyecto presentado en la legislatura de 1935, indicando que ello representaba un desconocimiento de claros derechos y sería de grave trascendencia.

El concepto jurídico que acogió la SAC tenía criterios que indicaban claramente una oposición cerrada al proyecto y unos temores infundados sobre el desconocimiento del derecho de propiedad. Además, tenía la visión de que en el país no había latifundios y, por tanto, no existía un problema agrario, veamos:

> La Ley proyectada no es de régimen de tierras, como ha solido denominársele. La palabra "régimen" denota regulación completa, y esa Ley no regula íntegramente la materia del dominio de las tierras. No hay por qué uno sea el régimen de los predios urbanos y otro, el de los rurales. Alterará, si llega a ser Ley, las reglas sobre prueba de dominio y la posesión de estos predios; limitará los hechos que induzcan posesión; hará muy difíciles, por no decir imposibles, los lanzamientos; establecerá una pres-

90 Ver carta de Camacho Carreño a Calibán, en *El Tiempo*, 12 de mayo de 1935, citada por Tirado (1981).

91 Este informe fue publicado en los Anales de la Cámara de Representantes, No. 37, 4 de septiembre de 1937. Ver Marco A. Martínez, (1939: 56-64).

> cripción sin precedentes; dará derecho a una clase social de expropiar a otra. Su fin es que pasen las tierras de manos de unos a manos de otros; de manos de quienes cuentan con medios de cultivarlas y las cultivan con algún conocimiento, a las de quienes no cuentan con esos medios y carecen de todo conocimiento.
>
> En pro de este proyecto no se puede siquiera argüir que la Ley proyectada solucionará los conflictos artificiales que se dice querer solucionar. [...] los conflictos continuarán, porque unos serán poseedores y otros, no. De los actuales conflictos se pasará a conflictos peores.
>
> Ni puede argüirse tampoco que es necesario resolver un problema que hayan creado los latifundios, y fomentar la pequeña propiedad. La mayor parte del territorio colombiano no es objeto de dominio privado, y no lo será durante mucho tiempo por falta de vías de comunicación, que son sí un problema por resolver; [...] Las estadística publicadas por la Sociedad de Agricultores, por la Federación de Cafeteros y la Contraloría de la Nación, demuestran que la propiedad en este país, por regla general, es de pequeñas extensiones, que se van dividiendo por efectos de las sucesiones y por otras causas, de suerte que, lejos de haber aquel problema, pueda llegar a surgir el de que las cabidas sean excesivamente pequeñas para cultivos en condiciones técnicas; y demuestran también , que las extensiones importantes son excepción (Martínez, 1939: 63-64).

Por su parte, la Federación Nacional de Cafeteros, a través del Comité Departamental de Caldas, envió el 1º de septiembre de 1936 un oficio al Secretario del Senado con un estudio elaborado sobre el proyecto de Ley de tierras, en el que señalaba:

> Aceptamos en su totalidad el análisis jurídico de las entidades mencionadas, con el cual se demuestran los gravísimos perjuicios que sobrevendrían para la economía nacional si tal proyecto llegara a cristalizar en Ley de la República. Los lineamientos generales de esa reforma, tal como aparecen expuestos hasta ahora, romperían la normalidad campesina, alejarían el capital de la inversión en empresas de la tierra, traerían el caos y no producirían los beneficios que quizás tuvo en mira el gobierno al presentar a las Cámaras Legislativas el consabido proyecto [...] (Martínez, 1939: 114)[92].

92 También advierten, como lo hizo el concepto jurídico de la SAC, que el proyecto hará que surja una tala inmisericorde los bosques, porque "el campesino piensa que si dentro de su heredad existen montañas, lo mejor que puede hacer para evitar las incursiones de los invasores es talar la selva, no dejar parche alguno que pueda considerarse como inculto, porque es precisamente a estos puntos que no ampara el proyecto, a donde pueden concurrir los que quieren despojarlo, y, naturalmente los invasores querrán vincular su actividad y demostrar su vinculación a la tierra, derribando las

La Cámara de Comercio de Medellín también opinó, como las de otras ciudades, y en un oficio enviado el Senado, en septiembre de 1936, dijo que "la proyectada Ley sobre "régimen de tierras" es el primer paso a la expropiación de la propiedad territorial a favor del Estado, dejando en poder de los particulares apenas las que puedan cultivar, y eso mientras la cultiven" (Martínez, 1939: 118). Y continúa: "La extinción a favor del Estado del derecho de dominio que los particulares tengan sobre extensiones territoriales, por el hecho de no poseerlas durante diez años, con cultivos o pastos, u otros hechos positivos, constituye un atentado del gobierno, peligrosísimo, contra el sagrado derecho de propiedad" (Martínez, 1939: 119). En el mismo oficio señaló que en Colombia no había latifundio sino en unos pocos casos y eso no era base para cambiar el estatuto legal sobre la propiedad rural, "porque sobre excepciones no se hacen Leyes".

Los cafeteros criticaron igualmente el proyecto, porque daba protección plena a los trabajadores, desamparando a los dueños de las tierras donde había conflictos. Dicen que el gobierno "hace eco de la necia algarabía que proviene, en muchos casos, de centros demagógicos, que de modo inteligente están haciendo creer a los gobernantes que los que quieren tierra y trabajo no pueden realizar su anhelo, porque todo está acaparado por los ricos". Con estos y otros argumentos, los cafeteros solicitaron al Senado la suspensión indefinida del proyecto sobre tierras.

4.7. La ley favorece a los propietarios

López vio con la formación de la APEN que se estaba debilitando el respaldo que disfrutaba entre los sectores altos de la sociedad; ello lo llevó a cambiar el enfoque en la solución del problema agrario, recalcando entonces la necesidad de tranquilizar a los grandes propietarios, lo cual reflejaba el ascenso del poder de los colonos en el escenario político. El equilibrio del poder se movió a favor de los propietarios. Así quedó expresado en la Ley 200 de 1936, donde se asumió un compromiso entre los intereses de los colonos y los terratenientes, a favor de éstos.

Sin embargo, la Ley también favorecía a los colonos que estaban luchando desde los años veinte y principios de los treinta, al buscar cancelar los conflictos, exigiendo a los propietarios de predios invadidos antes de 1935

montañas, y lo que decimos sobre tala es precisamente lo que está sucediendo en regiones por nosotros conocidas", (Martínez, 1939: 114).

la exhibición de los títulos como prueba de propiedad; si no aparecían, se declaraban baldíos y los campesinos asentados podían solicitar una concesión gratuita. Los propietarios que demostraren la legitimidad de los títulos debían pagar las mejoras a los colonos antes de desalojarlos y si el propietario se negaba, los colonos adquirían el derecho de comprar la tierra que estaban laborando. De otra parte, la Ley redujo el periodo de prescripción adquisitiva de 30 a 5 años, lo cual beneficiaba a los colonos[93].

Pero como señala LeGrand, el capítulo más importante de la Ley era el que distinguía las propiedades privadas de los baldíos, que se ponía al lado de los propietarios, al aliviar el temor sobre una redistribución de la tierra y revalidar los títulos de propiedad privada, purificándolos de imperfecciones y defendiéndola, fortaleciendo así la institución del derecho de propiedad. Para ello, la Ley 200 estableció una presunción de derechos a favor del propietario individual y no a favor de la nación, como lo hacía el proyecto de 1933. Con ello se anuló automáticamente la sentencia de la Corte Suprema de Justicia de 1926.

La demanda del título original de la propiedad se aplicaba ahora sólo a los hacendados cuya reivindicación de propiedad hubiere sido controvertida por colonos antes de 1935; para los demás ya no era necesario presentar el título original para establecer el derecho de propiedad, bastaba una cadena de títulos que demostrara posesión durante 30 años, al menos. "Al aceptar una vez más ventas, testamentos y documentos judiciales como prueba de propiedad, la Ley 200 confirió en la práctica legitimidad a las usurpaciones de baldíos efectuada en el siglo precedente. Pese al interés explícito del gobierno para constituir parcelas familiares, la Ley rechazaba el propósito de desintegrar los latifundios, decisivo para llevar adelante una reforma agraria" (LeGrand, 1988: 204).

La Ley desconocía todas las reclamaciones de colonos que hubieran participado en invasiones después de 1934, lo cual apaciguaba a los terratenientes y frenaba el movimiento de ocupaciones. Dejaba además sin bases el argumento de los colonos de que las tierras donde trabajaban eran baldíos, ante la revocatoria de la sentencia de la Corte.

Aunque la Ley cambió la política agraria hacia una aceptación clara de una estructura agraria fundamentada en un sistema de tenencia de la tierra

93 Los campesinos adquirían el derecho a la tierra si cultivaban durante 5 años tierras incultas de propiedad de otra persona. Para ello debían demostrar que habían actuado de buena fe, es decir, sin previo conocimiento de que la tierra era propiedad privada.

fundamentado en grandes propiedades, no descartó el fomento de la productividad y el uso económico adecuado de la propiedad sobre el concepto de la función social de ella, con lo que los títulos se ratificaban si la tierra se usaba en agricultura y ganadería. La Ley forzó a los propietarios a ello, estableciendo que si al cabo de 10 años (después de la expedición de la Ley) la propiedad no estaba explotada revertiría al dominio público. La posesión significaba la utilización económica de una propiedad y no solamente la posesión de títulos escritos.

Sin embargo, en 1944 la Federación de Cafeteros y la SAC persuadieron al Congreso de que se ampliara en cinco años la gracia de los diez años para iniciar la producción, con lo que se suspendió de manera indefinida la cláusula de utilización económica de la tierra. En realidad, había cambiado el clima político en esos 10 años y el poder se inclinó hacia el sistema corporativo, donde los gremios ejercían gran influencia, y hacia una elite más conservadora.

La Ley 200, como lo señala la circular 585, envida por el Ministerio de Agricultura y Comercio en febrero de 1937 a los gobernadores de los Departamentos (Martínez, 1939: 400-404), regulaba la cuestión agraria en tres aspectos: las relaciones de la propiedad privada en relación con la sociedad (cumplimiento de su función social), la relación de los particulares entre sí por razón de sus deberes y actividades sobre la tierra y la creación de funcionarios oficiales encargados de aplicar los preceptos de la Ley. El Ministerio advertía los inconvenientes y conflictos que podían generarse por una mala interpretación de la Ley, tanto por los campesinos y organizaciones que luchaban por sus derechos, como de los propietarios. Reitera que la Ley de ninguna manera fomenta el desconocimiento de la propiedad privada ni da pábulos a las ocupaciones de hecho. Se le da a la propiedad una base jurídica, se provee a su defensa y explotación económica y se crean procedimientos ordenados que dentro de principios de equidad faciliten la adquisición de tierras a quienes han carecido de ellas. La Ley, dice, se ha puesto en el justo medio entre los intereses de los propietarios y los colonos.

Era previsible que algunos propietarios trataran de aprovechar la Ley para irse en contra de los colonos o que éstos ocuparan predios para aprovechar las nuevas circunstancias, dado que la Ley entraba a regir dos meses después de promulgada y que los jueces de tierras sólo empezarían a funcionar a partir del mes de mayo de 1937. Dice al respecto la circular del Ministerio:

> No sería extraño, por ejemplo –y el Gobierno tiene ya quejas en ese sentido–, que propietarios deseosos de eludir el cumplimiento de las

> obligaciones que la Ley les impone a favor de las personas comprendidas típicamente en el caso que prevé el artículo 4º, aspiren a obtener la intervención de las autoridades de policía, encaminadas directa o indirectamente a desalojar al colono del terreno que ocupa y a desconocerle sus derechos (Martínez, 1939: 403). De parte de los trabajadores campesinos pueden presentarse actividades tendientes a ocupar violentamente predios de propiedad particular o a cambiar su verdadera calidad de arrendatarios por la de colonos, a efecto de obtener los beneficios que a éstos otorga la Ley en los casos por ella previstos.

La Ley fue reglamentada por el Decreto 588, de marzo de 1937; el Decreto 650, de 1937; el 744, de 1937; el 1150 y 1229, de 1937, todos ellos relacionados con los Jueces de Tierras. El Decreto 0059 de 1938 reglamentó otros aspectos de la Ley 200. El Decreto 588 dividió el territorio en 30 Circuitos Judiciales de Tierra, con un juzgado en cada uno de ellos y la indicación de los municipios que le correspondían. Los jueces serían nombrados por la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia y cada uno tendría un secretario y un oficial escribiente, cada juez tendría dos suplentes.

El Decreto 59 de 1938 precisó los principales aspectos de la Ley así:

1. La presunción que consagra el artículo 1º de la Ley es legal y por tanto admite prueba en contrario,
2. Las personas que exploten económicamente terrenos baldíos deben solicitar el respectivo título de adjudicación en la forma prevista por las Leyes,
3. La enumeración de hechos positivos propios de dueño que trae el artículo 1º de la Ley no es taxativa, sino por vía de ejemplo,
4. En terrenos destinados a la agricultura o la ganadería, sólo hay explotación económica cuando las labores agrícolas o la ocupación con ganados se realicen en forma estable y no de manera accidental o transitoria (se exceptúan los terrenos en descanso por la rotación de cultivos),
5. La proporción en que deben ocuparse con ganados los terrenos se fija así: en terrenos planos y de primera calidad, una cabeza de ganado mayor por cada hectárea; en terrenos de mediana calidad, dos hectáreas por cada cabeza, y en terrenos de calidad inferior, accidentados o poco propicios para la cría de ganados, tres hectáreas por cada cabeza,
6. Si no hay solución de continuidad entre los terrenos que se exploten económicamente y la porción oculta que se reputa poseída (artículo 1º

de la Ley), se presume que la respectiva explotación necesita para su ensanche o para la explotación económica del predio, o como complemento para el mejor aprovechamiento de éste, una zona de extensión igual a la explotada. Si la porción oculta adyacente fuere de extensión menor que la explotada, se presume que aquélla es necesaria para los fines que se indican. Si no hay solución de continuidad entre una explotación y un terreno inculto, éste no podrá reputarse poseído, sino en cuanto se demuestre que es necesario para la explotación, o como complemento para el mejor aprovechamiento del predio explotado,

7. La presunción a que se refiere el artículo 2º de la Ley no autoriza por sí sola la ocupación en calidad de baldíos, de terrenos incultos a los que sea aplicable dicha presunción,
8. Se precisa lo que constituye título originario expedido por el Estado o emanado de éste para acreditar propiedad privada,
9. Las tradiciones de dominio que deben constar en los títulos inscritos otorgados con anterioridad al 7 de abril de 1937 (fecha en que entró a operar la Ley 200), de las que trata el primer inciso del artículo 3º de esa Ley, deben referirse a un lapso de 20 años por lo menos (Ley 50 de 1936),
10. No se entiende por terreno inculto para los efectos del artículo 4º de la Ley, el que, conforme al artículo 1º, se presume poseído por ser necesario para la explotación económica del predio, o como complemento, ni el que deba o pueda mantenerse inculto de acuerdo con los artículos 9, 10, 11, 13 y 14 de la misma Ley[94],
11. Las personas que con dos años de anterioridad a la Ley 200 se hubieren establecido sin reconocer dominio distinto al del Estado y no a título precario, en terrenos de propiedad privada (artículo 4º) e inculto en el momento de iniciarse la explotación, pueden solicitar ante el respectivo Juez de Tierras, que judicialmente y con audiencia del propietario del predio, se les reconozca el derecho a ser suya la parcela que hayan explotado económicamente por el precio y con los plazos y condiciones que señala el artículo 4º. de la Ley, a menos que se demuestre que el poseedor fue vencido en juicio o se adelante contra él alguna acción promovida con motivo de la ocupación de la parcela,

94 Hubo dificultad en definir esto, dejando la puerta abierta para que los propietarios conservaran áreas incultas.

siempre que el respectivo juicio se haya iniciado con anterioridad a la vigencia de la Ley 200 o que el propietario haya presentado la demanda del correspondiente juicio reivindicatorio dentro de los 90 días siguientes al 7 de abril de 1937,

12. Al poseedor que ejercite el derecho de compra que consagra el artículo 4º de la Ley, le incumbe probar la antigüedad de la ocupación y la circunstancia de haberse establecido en terreno inculto,
13. La extinción del derecho de dominio o propiedad que consagra el artículo 6º de la Ley no afecta en ningún caso los terrenos explotados económicamente ni los que, conforme al artículo 1º, se presumen poseídos por ser necesarios para la explotación del predio, o como complemento para su mejor aprovechamiento, ni los que deban o puedan mantenerse incultos de acuerdo con la Ley,
14. Se precisan procedimientos para los fallos y las pruebas que deben aportarse en materia de extinción de dominio,
15. Para efectos del artículo 9º de la Ley es prohibido, tanto a los propietarios particulares como a los cultivadores de baldíos, talar los bosques o florestas de cualquier clase existentes en una zona no menor de 50 metros de ancho situada a cada margen de toda fuente de aguas vivas y de cien metros de radio en los nacimientos de ellas, los desmontes sólo pueden hacerse mediante permiso otorgado por el Gobierno. Se definen los procedimientos y las multas para cuando se violen los preceptos enunciados y las providencias del Estado para efectos de repoblación, así como para el establecimiento de zonas de reserva forestal y la explotación industrial de bosques,
16. Señala las características del memorial donde se solicita el lanzamiento por ocupación de hecho, que debe presentarse personalmente al Juez de Tierras, y las condiciones para las inspecciones oculares.

Aguilera Camacho no fue el único que dudó, desde lo jurídico, de los efectos de la Ley 200. Señala que produjo efectos contrarios a los de su intención "buscar el progreso del país y la mejora de las condiciones de vida del hombre campesino". Los efectos contrarios a los de su intención los resume así:

1. "No se logró la explotación económica del suelo, ni se cambió el concepto de la posesión inscrita en la aplicación de la Ley;
2. No se amparó al pequeño propietario, ocupante de buena fe, ni se le estableció en su parcela;

3. No se consiguió el aumento de la producción, ni se mejoró el estándar de vida del campesino pobre;
4. No se realizó la reversión a favor del Estado de los predios no explotados económicamente" (1962: 67).

Como efectos contrarios a su finalidad establece:

- Convertir a los hombres vinculados al campo como arrendatarios o aparceros en peones asalariados, en tránsfugas de su hogar, como consecuencia de la acción defensiva adoptada por los propietarios de la tierra para impedir que la Ley amparara en determinadas ocasiones a quienes pretendieran alegar prescripción adquisitiva a su favor u otras ventajas, como pago de mejoras,
- La aplicación de la Ley afianzó el principio de la posesión inscrita en vez del criterio de posesión, explotación económica, consagrado en el artículo 1º, por la interpretación que la jurisprudencia dio al artículo 3º, que saneó títulos viciados y vigorizó el principio tradicional de la propiedad.

4.8. Perspectivas de la Ley de tierras

Fue claro que el gobierno de López Pumarejo trató de solucionar el problema para poder impulsar el desarrollo económico y social, pero no tuvo la capacidad de abrir caminos a la reforma agraria, dado el gran poder de la clase terrateniente en la estructura del Estado. Albert Berry ha dicho que en ese momento se abrió una ventana para solucionar a fondo el problema agrario, pero que López no contaba con fuerza para llevarlo a cabo. El tema quedó entonces aplazado y la Ley 200 de 1936 legalizó la propiedad de dudosa adquisición, fortaleciendo el derecho de propiedad, a tiempo que resolvía de manera coyuntural los conflictos existentes, incluyendo los generados en las hacienda cafeteras por la prohibición a los aparceros y arrendatarios de sembrar café (Berry, 2002).

Después de la Ley 200 de 1936, las disputas por tierras disminuyeron en intensidad. La recuperación económica, la intensificación del crecimiento industrial, la mejora de los salarios, el reconocimiento legal de sindicatos y ligas campesinas, la recomposición de fuerzas políticas y el progresivo deterioro del poder del partido liberal por la pausa reformista que impuso el presidente Santos a partir de 1938 fueron factores que influyeron directa e indirectamente en esa baja intensidad de las luchas. La Ley había conducido a una continua evicción de millares de aparceros que salieron de las haciendas, en

especial cafeteras, para no seguir reconociéndoles las mejoras; proceso este que buscaba también convertirlos en asalariados. La política de parcelación de haciendas y la Ley de tierras fueron efectivas para poner fin a los conflictos con los colonos. Entre 1934 y 1940 el gobierno compró 240 haciendas para parcelarlas y más de 11.000 campesinos, incluyendo colonos que participaron en los conflictos, obtuvieron títulos de propiedad, en especial en Cundinamarca y Tolima[95].

El aumento en el costo de la mano de obra y la inestabilidad en los precios del café hicieron que muchas haciendas cafeteras entraran en crisis, lo cual facilitó su parcelación. Pero ese proceso no significaba que mejorara la situación económica de los parceleros; debían endeudarse sin tener cómo pagar las cuotas, el crédito no era fácilmente accesible, pese a la creación de la Caja Agraria, pues se exigía como garantía el título, que sólo se otorgaba cuando el parcelero había cancelado toda su deuda. La adquisición de la propiedad hacía caer al campesino en la trampa de la pobreza y lo obligaba a jornalear con su familia para poder subsistir.

La Ley de tierras, si bien atenúo apreciablemente los conflictos con los colonos, no eliminó posibilidades de nuevos conflictos, como parece haber sucedido, según informaciones no sistematizadas, entre hacendados, arrendatarios y aparceros, vía reivindicación de parcelas cultivadas en las haciendas. Algunos, como señala LeGrand:

> Juraban poseerlas por el derecho de prescripción, mientras que otros, negando haber sido jamás arrendatarios, reclamaban los mismos derechos de los colonos que habían ocupado haciendas antes de 1934. Si los terratenientes trataban de desalojar a los arrendatarios rebeldes, estos se oponían a discutir furiosamente el evalúo de sus mejoras. Así, arrendatarios y aparceros, cuyos derechos estaban mal definidos en la jurisprudencia colombiana, trataban de consolidar su posición al alegar que eran colonizadores de baldíos (LeGrand, 1988: 217).

Por ello, muchos hacendados prefirieron acabar con el sistema de aparcería y arrendamiento, comprando las mejoras y alejándolos de la hacienda. Se realizaron muchos juicios de desahucio cuando arrendatarios y aparceros se negaban a marcharse. En verdad, la gran mayoría de ellos se convirtieron en trabajadores asalariados, otros migraron, la vagancia y el asentamiento al borde de las carreteras se volvieron frecuentes.

95 En la zona cafetera de haciendas, muchos propietarios parcelaron por su cuenta para vender lotes en la periferia de las haciendas con lo cual se garantizaban mano de obra. Hubo compañías comerciales que compraban haciendas sin explotar, para parcelarlas como negocio.

Como lo han señalado varios analistas, la Ley 200 no logró que la tierra se usara más intensivamente; algunas haciendas se convirtieron en ganaderías extensivas, para evitarse problemas con arrendatarios y trabajadores, y los ganaderos se mostraban remisos a usar más intensivamente sus fincas, para no incorporar trabajadores. El abastecimiento de alimentos para consumo interno se afectó con la expulsión de arrendatarios y aparceros, fenómeno que empezaron a sentir los cafeteros a comienzos de los cuarenta, cuando los precios del café se desplomaron mientras los salarios aumentaban, por el alza en el precio de los alimentos y la escasez de trabajadores (Machado, 1988).

Una apreciación más política y severa es la de Antonio García para quien:

> No obstante la existencia de los instrumentos creados por reforma constitucional de 1936, el gobierno no quiso o no supo organizar un nuevo sistema de intervencionismo económico, posiblemente como efecto de la irreductible oposición burguesa y terrateniente. El presiente López agitaba el problema de la tierra –en el Parlamento y en los campos–, pero su política agraria era ortodoxamente conservadora y burguesa: se limitaba a parcelar algunas haciendas –cargando su valor comercial sobre adjudicatarios pobres, desnudos, sin herramientas ni capital de trabajo–, a crear "colonias agrícolas" que funcionaban como instituciones paternalistas y burocráticas, a descuartizar despiadadamente las comunidades indígenas –siguiendo la tradición liberal de la Desamortización de Bienes de Manos Muertas en el siglo XIX–, a orientar la emigración campesina hacia los territorios baldíos y selváticos, en las regiones más inaccesibles y remotas (García, 1983: 228).

Y añade que la lucha simple por la tierra dejó muchos campesinos muertos, asesinados por la policía de la "revolución en marcha", y que la Ley 200 de 1936 sirvió de instrumento a las haciendas, especialmente de las laderas andinas, para resolver sus problemas de arrendatarios y colonos por medio de la compra de mejoras, y tocó sólo periféricamente el problema de la propiedad agraria.

> Ni siquiera revirtieron al dominio del Estado las tierras baldías que obtuvieron en generosa adjudicación las clases latifundistas y que nunca fueron explotadas económicamente. Con la expansión del Estado y el desarrollo orgánico de las ciudades, sobrevino un intenso proceso de valorización comercial de la tierra alrededor de los ferrocarriles, las carreteras, los canales de irrigación, las obras públicas. Y como el precario mecanismo del impuesto predial siguió en manos de los municipios y los municipios en manos de las oligarquías locales –terratenientes y burgueses–, se presentó el fenómeno de que la tierra –aún la situada en las

> áreas de influencia comercial de las vías y ciudades– era un bien privilegiado casi exento de impuestos. Así se robusteció la nueva tendencia de inmovilización territorial de los capitales: la tierra, la mejor tierra, dejó de ser un bien de cultivo, precisamente en las regiones de más intensa valorización comercial, para convertirse en un bien de inversión financiera [...]. La historia enseña que hizo muy poco (el gobierno) para dar tierra a los campesinos –la falaz política de regar el desierto con una regadera de mano–, pero no hizo nada para evitar que las clases ricas y ociosas les quitasen a los campesinos la tierra valorizada con su trabajo o con los esfuerzos económicos de toda la comunidad, haciendo más profunda la crisis nacional de materias primas y alimentos. Este era un proceso de fraude a la reforma agraria y a la ancestral aspiración del campesinado a la tierra, ya que el esquema liberal-burgués se orientaba en otra dirección: la incorporación de la tierra y la mano de obra en la economía capitalista de mercado (García, 1983: 228-229).

No fue extraño, entonces, que la SAC y la Federación de Cafeteros adelantaran una campaña ante las autoridades para que se recuperaran legalmente los contratos de aparcería (Machado, 1988). De allí nació la Ley 100 de 1944, que buscaba defender a los terratenientes contra los arrendatarios y aparceros que trataban de asumir la posición de colonos, a tiempo que pretendía solucionar la escasez de mano de obra. Esa Ley definía los derechos y obligaciones de los trabajadores y garantizaba el derecho de propiedad. Esa Ley fue la culminación de la nueva alianza entre gobierno y propietarios de la tierra, surgida en 1936.

Bibliografía

Aguilera Camacho, Alberto. *Derecho agrario colombiano*, Ediciones Tercer Mundo, Bogotá, 1962.

Amézquita de Almeida, Josefina; Tovar Mozo, Wenceslao. *Régimen legal de Baldíos en Colombia*, Editorial Temis, Bogotá, D.E., 1961.

Arango, Mariano. *Café e industria 1850-1930*, Carlos Valencia Editores, Bogotá, 1977.

Arrubla, Mario. "Introducción" a *La agricultura en Colombia en el siglo XX*, Colcultura, Biblioteca Básica Colombiana, Bogotá, 1976.

Bejarano, Jesús A. *El régimen agrario. De la economía exportadora a la economía industrial*, La Carreta Inéditos Ltda., Bogotá, 1979.

Bejarano, Jesús Antonio. *Economía y poder. La SAC y el desarrollo agropecuario colombiano 1871-1984*, SAC, Cerec, Bogotá, 1985.

Bejarano, Jesús Antonio. "Orígenes del problema agrario", en *La agricultura en Colombia en el siglo XX*, Colcultura, Biblioteca Básica Colombiana, Bogotá, 1976.

Berry, Albert. "¿Colombia encontró por fin una reforma agraria que funcione?", *Economía Institucional*, Vol. 4, No. 6, primer semestre, 2002. Universidad Externado de Colombia, Bogotá.

Chaux, Francisco José. Exposición de motivos del proyecto de Ley "sobre dominio y posesión de tierras", en Marco A. Martínez, *Régimen de tierras en Colombia*, Ministerio de la Economía Nacional, Bogotá, 1931.

Diot, Joille. *Estadísticas históricas: baldíos, 1931-1973, legislación y adjudicaciones*, DANE, Boletín Mensual de Estadística 296, marzo, 1976.

Domínguez, Camilo, y Gómez, Augusto. *La economía extractiva en la Amazonia colombiana 1850-1930*, Tropenbos Colombia, Corporación Colombiana la Amazonia, Araracuara, Bogotá, abril, 1990.

Fajardo M., Darío. *Haciendas, campesinos y políticas agrarias en Colombia, 1920-1980*, Fundación Friedrich Naumman, Bogotá, 1983.

Fonnegra Sierra, Guillermo. *Los fundamentos de la Ley sobre régimen de tierras (Ley 200 de 1936)*, Ensayo presentado para recibir el título de Doctor en Derecho, Universidad Católica Bolivariana, Medellín, 1938.

García, Antonio. *Gaitán: apogeo y crisis de la república liberal*, Ediciones Tercer Mundo, Bogotá, 1983.

García, Antonio. *Colombia, esquema de una republica señorial*. Ediciones Cruz del Sur Ltda., Bogotá, marzo de 1977.

Gilhodés, Pierre. *Las luchas agrarias en Colombia*, Ediciones Tigre de Papel, Medellín, sin fecha.

Kalmanovitz, Salomón. "El desarrollo histórico del campo colombiano", en *Colombia hoy. Perspectivas hacia el siglo XXI*, 14ª edición, Bogotá, 1991.

LeGrand, Catherine. *Colonización y protesta campesina en Colombia 1850 - 1950*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 1988.

LeGrand, Catherine. "De las tierras públicas a las propiedades privadas: acaparamiento de tierras y conflictos agrarios en Colombia", *Lecturas de Economía 13*, enero-abril, 1984, CIE, Universidad de Antioquia.

Londoño, Carlos Mario. *Economía agraria colombiana*. Ediciones Rialp, S.A., Madrid, 1965.

Londoño Botero, Rocío. *Juan de la Cruz Varela y la "República" campesina de Sumapaz, 1920-1984*, Tesis doctoral, Universidad Nacional de Colombia, Departamento de Historia, Bogotá, 2009.

López, Alejandro. *Problemas colombianos*, Editorial La Carreta, Medellín, 1976.

Lleras Restrepo, Carlos. *El problema social agrario*, apartes del informe presentado por el Secretario de Gobierno al gobernador de Cundinamarca, Bogotá, Imprenta Departamental, 1934, Reproducido en Carlos Lleras Restrepo, *La cuestión agraria*, 1982.

Marulanda, Elsy. *Colonización y conflicto. Las lecciones de Sumapaz*, Tercer Mundo Editores, Iepri, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 1991.

Mesa, Darío. "El problema agrario en Colombia 1920-1960", en *La agricultura en Colombia en el siglo XX*, Colcultura, Biblioteca Básica Colombiana, Bogotá, 1976.

Machado C., Absalón. *El café, de la aparcería al capitalismo*. Tercer Mundo Editores, 2ª Edición, 1988.

Martínez, Marco A. *Régimen de tierras en Colombia. Antecedentes de la Ley 200 de 1936 sobre régimen de tierras y Decretos reglamentarios*, Tomo II, Publicaciones del Ministerio de Economía Nacional, Bogotá, 1939.

Moncayo, Víctor Manuel. "La Ley y el problema agrario", en *Ideología y Sociedad*, No. 14-15, julio-diciembre, 1975.

Nieto Arteta, Luis Eduardo. *Economía y cultura en la historia de Colombia*, Tercer Mundo, Bogotá, 1962.

Palacios, Marco. *El café en Colombia (1850-1977). Una historia económica, social y política*, Editorial Presencia Ltda., Bogotá, 1979.

Parsons, James. *La colonización antioqueña en el occidente de Colombia*, 2ª edición, Banco de la República, Bogotá, 1961.

Sánchez, Gonzalo. *Los bolcheviques del Líbano (Tolima)*, Bogotá, 1976.

Sánchez, Gonzalo. *Las ligas campesinas en Colombia*, Bogotá, 1977.

Tirado Mejía, Álvaro. *Aspectos políticos del primer gobierno de Alfonso López Pumarejo, 1934-1938*, Procultura S.A., Instituto Colombiano de Cultura, Bogotá, 1981.

Tirado Mejía, Álvaro. *Introducción a la historia económica de Colombia*, Universidad Nacional de Colombia, Dirección de Divulgación Cultural, Medellín, 1971.

Tovar, Hermes. *El movimiento campesino en Colombia durante los siglos XIX y XX*, Ediciones Libres, Bogotá, s.f.

Uribe Celis, Carlos. *Los años veinte en Colombia. Ideología y cultura*, Ediciones Aurora, Bogotá, enero, 1985.

Varela Mora, Laura, y Yuri Romero Picón, *Surcando Amaneceres. Historia de los agrarios de Sumapaz y Oriente del Tolima*, Alcaldía Local de Sumapaz, Fondo Editorial UAN, Bogotá, 2007.

Vega Cantor, Renán, "Las luchas agrarias en Colombia en la década de 1920", en Cuadernos de Desarrollo Rural, No. 52, 2004, Universidad Pontificia Bolivariana.

5. Política de tierras durante el retroceso político: los años cuarenta

Introducción

Los años cuarenta fueron el preludio de grandes cambios y conflictos políticos en la sociedad colombiana. Se inicia el retroceso del reformismo que había impulsado López Pumarejo, con la pausa reformista asumida por él mismo cuando asume de nuevo la Presidencia de la República. No sólo se retrocede en materia de legislación agraria, al extenderse el plazo de la extinción del dominio (Ley 100 de 1944), sino que el país inicia un proceso de conservatización que lo llevará a la dictadura y la ingobernabilidad política. La Segunda Guerra Mundial, el fascismo, el nazismo y las ideologías conservadoras que llegan del viejo mundo pesan en la coyuntura política colombiana.

La República Liberal que habían instaurado los seguidores de López no duró mucho, se desarrolla una especie de revancha conservadora que busca asegurar de nuevo, vía la violencia y el recorte de las libertades democráticas, una hegemonía conservadora sustentada en el poder de la Iglesia y la doctrina anticomunista. Los conservadores ven a los liberales como comunistas, los persiguen y les cierran todo tipo de participación política después del asesinato de Gaitán en 1948 y luego de su división en las elecciones de 1946.

El tránsito de la premodernizad a la modernización sin democracia se acentúa durante los cuarenta y la política de modernización de la agricultura adquiere una mayor relevancia. El modelo de tenencia de la tierra fundamentado en la gran propiedad, o la vía de desarrollo *junker*, se fortalece. Y empiezan a llegar las misiones extranjeras a diagnosticar la situación de atraso de la agricultura. De otra parte, se avanza en la parcelación de haciendas y la política de colonización se fortalece con la creación de un instituto especializado para su manejo en el gobierno de Ospina Pérez.

El proceso de modernización agrícola va de la mano con el resurgimiento de los conflictos agrarios, que se diversifican con la descomposición del campesinado, que deviene con el desarrollo del capitalismo en el campo y con la persecución política a cualquier forma de organización social que se sitúe por fuera del patrón conservador. La cuestión agraria vuelve renovada al panorama nacional en un ambiente represivo, mostrando que las causas del conflicto rural estaban intactas. Los años cuarenta del siglo XX se recuerdan, entonces, por el retroceso en los procesos de modernidad y el avance de un capitalismo agrario que se impone con la violencia partidista y abre las ventanas de un conflicto social y político de gran magnitud, que se expresará en la denominada Violencia de los años cincuenta, de ingrata recordación para los colombianos. En esta década no hubo cambios en las líneas maestras de la política de baldíos y es la parcelación de haciendas en crisis lo que muestra procesos de acceso de los campesinos a la tierra, adquiriendo la propiedad vía crédito hipotecario.

5.1. El contexto político: un retroceso

Durante los años cuarenta, Colombia vivió un proceso en cierta medida paradójico. El desarrollo, expresado en los avances institucionales; el sostenido crecimiento económico, explicado en buena parte por el proceso de industrialización posterior a la crisis de 1929, la paulatina ampliación de las principales ciudades y el mejoramiento en sus condiciones de vida estuvo acompañado por una degradación de las formas de hacer política, la permanencia de una estructura agraria atrasada, la exacerbación del conflicto social y el comienzo de la peor oleada de violencia, que dejaría más de 200.000 muertos en el periodo 1948-1957.

El periodo también está marcado por las consecuencias económicas y políticas de la Segunda Guerra Mundial y el comienzo de la Guerra Fría. Aunque el comienzo de la guerra causó una disminución de los precios del café, el grano pudo venderse gracias a la intervención materializada en el pacto de cuotas suscrito en Washington en noviembre de 1940. El pacto de cuotas trajo importantes beneficios a los productores del grano, les permitió crear el Fondo Nacional del Café, en lo sucesivo el principal instrumento de acumulación del gremio, que llegó a convertirse en uno de los grupos financieros más poderosos del país durante los años setenta y ochenta.

Sin embargo, el fin de la guerra se caracterizó por una mayor promoción del libre cambio, el fortalecimiento de las relaciones comerciales y militares con Estados Unidos, la estructuración de grandes instituciones financieras

internacionales, como el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, creado en 1945 después de la conferencia monetaria de Bretton Woods, cuyos objetivos fueron la reconstrucción de los países europeos y el Japón después de la guerra, así como el fomento del desarrollo económico y la expansión norteamericana en los países de África, Asia y América Latina.

En materia política también se estrecharon los lazos con Estados Unidos, país que había emergido después de la guerra como la principal potencia capitalista en medio de un ambiente anticomunista. A través de los nuevos organismos financieros fluyeron misiones económicas y grandes masas de capitales que abrieron paso a las inversiones norteamericanas y ayudaron a afianzar la dependencia económica del país.

La bipolaridad mundial reinante no sólo aludía a la lucha entre dos sistemas económicos y sociales, recogía también la tensión entre proteccionismo y libre cambio, que condicionó el clima de las relaciones entre América Latina y Estados Unidos en los años cuarenta. Durante las conferencias internacionales de 1947 - 1948 (Conferencia de Río, Conferencia de La Habana y la IX Conferencia Panamericana en Bogotá, celebrada en 1948), los Estados latinoamericanos presionaron a Estados Unidos por una mayor cooperación económica, pero ese país logró disolver esa presión en medio de su discurso anticomunista (Sáenz, 1992).

El retroceso político se inició desde el mismo gobierno de López Pumarejo, cuando los ideólogos y mentores de la Generación del Centenario empezaron a corear en 1936 la consigna conservadora y derrotista "debe frenarse la revolución" y rescatarse la República. Estos voceros, indica García, interpretaban la libertad sindical, la atmósfera reformista y el lenguaje radical de los izquierdistas liberales como un preludio de "la más abominable dictadura sindical". Y agrega: "Sobre esta dinámica de terror, de resistencia y de miedo a las reformas sociales y a la "revolución proletaria" de los sindicatos, se montó la candidatura presidencial de Eduardo Santos, cuyo gobierno se caracterizó por el respeto a las instituciones tutelares de la democracia política, pero también por sistemática aplicación de la "política de pausa" (García, 1983: 230-231).

Eduardo Santos, presidente durante el periodo 1938 - 1942 y fundador del influyente diario *El Tiempo,* representaba el acercamiento hacia Estado Unidos a través del desarrollo de la "política del buen vecino", estimulada por Roosevelt. Al mismo tiempo facilitó la introducción de los intereses gremiales al interior del Estado, disolviendo la unión que Alfonso López Pumarejo había establecido con algunos sectores populares y el Partido Comunista.

En el gobierno de Santos se continuó la creación y ampliación de los organismos intervencionistas del Estado de una manera desorganizada e inorgánica; la burocracia estatal siguió creciendo sin instrumentos y medios para una acción efectiva. Santos no tuvo la suerte de López, a quien le tocó la prosperidad de la poscrisis, pues le correspondió el ascenso militar del fascismo y el estallido de la Segunda Guerra Mundial, debiendo sortear ambos fenómenos con su temperamento "cauto, parsimonioso y conservador", en palabras de Antonio García.

En los años cuarenta no solo se apuntaló el proceso de crisis de la República Liberal, también se abrió paso lo que Antonio García denominó la contrarrevolución conservadora, iniciada por Mariano Ospina Pérez en 1946. En materia agraria ello significó retroceder en cualquier intento de distribución de la tierra, manteniendo intacta la estructura social que asociaba el poder económico, basado en la propiedad sobre la tierra, y el poder político.

Afirma Antonio García que mientras la generación de los veinte estaba ganada espiritualmente por el gobierno, la nuevas generaciones estaban sobornadas o mediatizadas por su propio desgano de lucha; la consigna de los comunistas y liberales de izquierda era no romper el frente democrático ni debilitar al gobierno frente al partido conservador; todos habían capitulado, abriéndose paso la contrarreforma y la contrarrevolución, "nadie quiso resistir la tendencia de subordinación paulatina, arrolladora, del Parlamento al gobierno: en el segundo gobierno de López el Congreso abdicó de su autonomía y se redujo voluntariamente a una condición de comparsa abyecta de un gobierno Legislador, armado de todas las armas y, sin embargo, incapaz de defender nada" (García, 1983: 233-234).

La coyuntura de comienzos de los cuarenta fue propicia para que los cafeteros argumentaran en contra de la Ley 200 de 1936, pues, por efecto de los conflictos por la tierra y los subsiguientes desalojos de aparceros y arrendatarios, se estaba despoblando el campo y disminuyendo la producción de alimentos que abarataban el costo de la mano de obra. Por ello, en coalición con la SAC, apoyaron un proyecto de Ley que se convirtió en la Ley 100 de 1944. Esta Ley echó atrás los principales avances logrados en las normas sobre el cumplimiento de la función social de la propiedad, permitiendo que el latifundio extensivo y malutilizado continuara expandiéndose con base en la ganadería.

Con la guerra, el gobierno se vio obligado en 1944 a crear el Instituto Nacional de Alimentos (INA), para la adquisición de las cosechas de los agricultores, garantizándoles un precio de sustentación, especialmente en granos

y oleaginosas. Eso estimulaba la producción difícil de adquirir y transportar en las perturbadas vías marítimas internacionales.

De otra parte, el tímido proceso de avance en la modernización de la agricultura se vio impulsado de alguna manera por el plan de fomento agrícola de 1945, considerado como el primer intento serio de planificar el desarrollo agrícola con base en una normatividad que aseguraba a los propietarios un respeto por sus derechos de propiedad.

Para 1943, la debilidad política de López y del proyecto liberal se habían acrecentado por las críticas de la oposición y la ausencia del cargo de Presidente entre finales de 1943 y comienzos de 1944, justificada como una aparente enfermedad. En este ambiente de fuertes oposiciones por parte del partido Conservador, encabezado por Laureano Gómez, que encarnaba más vivamente el fundamentalismo político y religioso del partido, se dio en Pasto el golpe militar de julio de 1944. Este no contó con el apoyo mayoritario de otras guarniciones militares y dio muestras del grado de polarización política del país y del descontento creciente de un sector de las Fuerzas Armadas contra López (Archila, 1991).

López dimitió finalmente a comienzos de 1945 y lo sucedió en el cargo Alberto Lleras Camargo. La llegada de Lleras, que hasta el momento se desempeñaba como Ministro de Hacienda de López y había jugado un importante papel en el proceso de configuración de la Ley 200, lo mismo que en la conformación de un gabinete de coalición liberal-conservadora, significó el fin del reformismo lopista.

La Ley 100 de 1944 se sancionó durante este periodo de crisis política y debilitamiento del gobierno de López. Ello explica la recuperación de poderes de los propietarios de tierras y muestra el verdadero alcance de las reformas que López implementó durante su primer gobierno; no había tal intención de afectar el latifundio o de ponerles coto a los procesos de apropiación de tierras en manos unos pocos. La Ley 200 de 1936 había sido revocada en el fondo con la sanción que hizo López de la Ley 100. La conservatización de la República Liberal avanzó en manos de quien fuera uno de sus más ardorosos impulsores.

5.2. El desmadre político, dictadura e ingobernabilidad

Desde su primer mandato (1934-1938), el presidente Alfonso López Pumarejo, que era visto por los conservadores como un aliado del movimiento

obrero, tuvo que enfrentar los ataques de la derecha, organizada para contener las reformas llevadas al Congreso en 1935. A la Asociación Patriótica Económica Nacional (APEN), que perdió fuerza tras su fracaso electoral en 1935, se sumó la desconfianza del partido conservador por el apoyo al gobierno por parte del Partido Comunista y de sectores obreros organizados en la CTC, que López había aceptado con recelo (Archila, 1991).

Sin embargo, en las elecciones de 1942 Carlos Arango Vélez se presentó como disidente liberal, apoyado por la APEN (conservadores y liberales de derecha), para enfrentarse a la segunda candidatura de López y combatir el giro republicano hacia la democracia intervencionista; en tanto que Laureano Gómez se lanzó a una oposición radical, calificando de socialista y masónica la política de López (Rodríguez, 1989).

Eduardo Santos intentó superar la polarización política generada por las reformas constitucionales de 1936, extendió garantías para la participación del partido conservador en las elecciones del congreso de 1939, después de que este se había abstenido de participar, reconstruyendo así el consenso entre las elites. Pero aunque el regreso de López a la Presidencia comenzó con una invitación a formar un gobierno de concordia, la oposición conservadora de Laureano Gómez se hizo nuevamente visible, esta vez con constantes llamados a la guerra, lo cual hacía recordar las sucesivas guerras civiles del siglo XIX. El periódico conservador *El siglo* señaló en enero de 1944: "Creemos que existen razones suficientes para declarar una guerra civil, pero en la imposibilidad material en que estamos de hacerlo, señalamos ante las maldiciones de la historia a este régimen que ha erigido el robo, el asesinato y el peculado como sistema de gobierno" (Pécaut, 2001: 389).

A pesar de la "pausa" decretada por Alfonso López en las reformas sociales desde su primer mandato y de que los gremios buscaban romper la aparente comunión entre los sindicatos y el gobierno, tanto el PCC como la CTC apoyaron decididamente su candidatura por el partido liberal en 1942, con la esperanza de que esta vez las reformas fueran más profundas. Los comunistas salieron a las calles en apoyo de López en más de una ocasión durante su segunda presidencia: el 15 de mayo del 1944, cuando López amenazó nuevamente con renunciar, y en noviembre de ese año, cuando los rumores de un nuevo golpe militar se hacían cada vez más fuertes (Archila, 1991).

Sin embargo, el PCC, impulsado por la acogida de López y el rechazo de Santos, vio el momento preciso para elaborar una plataforma política propia e independiente del gobierno. En este intento no solo las organizaciones sin-

dicales le apostaron a volverse actores políticos, pretendiendo poner fin al monopolio de los dos partidos, sino que el PC asumió una actitud de burguesía nacional al tratar de confrontar a las clases dirigentes y ponerse por encima de las movilizaciones sociales vividas desde 1943 (Archila, 1991).

Las irregularidades en la confiscación y venta de las acciones de *La Handel*, compañía holandesa, poseedora del 60% de las acciones de Bavaria, y de la *Trilladora Tolima*, perteneciente a un ciudadano alemán, en las que estuvo involucrado el hijo del presidente López (Alfonso López Michelsen), secundado por el liberal Enrique Caballero Escobar (una sociedad donde López Michelsen era asesor legal), dieron lugar a acusaciones sobre inmoralidad administrativa; a ello se sumaron las huelgas de transportadores en varios departamentos.

Estos hechos, junto con el asesinato del boxeador samario Mamatoco, supuesto informante de la policía, fue denunciado como un crimen de Estado y permitió a los conservadores terminar de desgastar la ya deteriorada imagen presidencial, a través de la polémica abierta en los periódicos opositores, como *El Siglo* o *El Colombiano,* alrededor de todas las equivocaciones oficiales.

Los ataques de Gaitán sobre la oligarquía colombiana también se hicieron sentir sobre López, lo mismo que sobre la dirigencia del PSD (Partido Socialista Democrático) y la CTC. Ello condujo al PCC y la CTC a arreciar sus críticas hacia Gaitán en 1944, cuando comenzaba su campaña por fuera del Partido Liberal y con apoyo popular. Sin embargo, para 1947, Gaitán no sólo ocupaba un escaño en el Congreso y era candidato presidencial para las elecciones de 1950, sino que era sobre todo “el político más poderoso de Colombia” (Sáenz, 1992: 145).

Desde noviembre de 1943, López expresó su deseo de retirarse de la presidencia por enfermedad de su esposa. El designado, Darío Echandía, lo reemplazó temporalmente, pero a su regreso del exterior insistió en su renuncia por la grave crisis política. El 15 de mayo presentó una renuncia que no le fue aceptada por el Senado, debiendo reasumir el cargo y anunciar varias reformas. El 9 de julio de 1944 se presentó el fracasado golpe militar en Pasto, donde fue retenido. En 1945 se hizo evidente su descontento con el partido liberal, que no estaba atento a la solución de los grandes problemas nacionales, precipitando su renuncia, por el grave estado del orden público.

La división liberal en las elecciones de 1946, entre las candidaturas de Jorge Eliécer Gaitán y Gabriel Turbay, abrió paso al conservador Mariano Os-

pina Pérez. Como en años anteriores, especialmente con la llegada de los liberales al gobierno en 1930, el cambio de régimen desembocó en una oleada de violencia. La transferencia del poder a los nuevos gobernadores departamentales, alcaldes municipales y concejales, nombrados desde arriba en una cadena sucesiva de lealtades, no estaba exenta de hechos violentos. Así ocurrió, por ejemplo, en la zona rural y urbana de los Santanderes y Boyacá cuando, después de las elecciones, lo liberales se anticiparon a la represión conservadora atacando periódicos, casas y negocios de prominentes conservadores. En este último departamento, el gobernador y jefe del Partido Conservador, José María Villareal, apoyó la conformación de una policía sectaria conocida como *los chulavitas* (Henderson, 2006).

Ospina Pérez no era adepto de un gobierno de partido, prefería una fórmula de distribución burocrática entre liberales y conservadores, una Unión Nacional. Laureano quería una hegemonía conservadora después de 16 años de gobiernos liberales. Tanto los conservadores como liberales estaban divididos y no hicieron posible las pretensiones ospinistas (Reyes, 1989).

El movimiento de oposición al gobierno de Unión Nacional de Mariano Ospina Pérez, en el que se encontraban tanto gaitanistas como comunistas, redundó en un aumento de la violencia en las regiones, especialmente contra los liberales. Secundado por el apoyo de Gómez, desde el Congreso, que veía con horror los cambios sociales de las décadas de los años treinta y cuarenta y se mantenía fiel desde el Senado a lo escrito por él en el periódico *El país,* a comienzos de 1934, señaló: "nuestro deber es hacer prácticamente invivible el ambiente de la república" (Henderson, 2006: 392), Ospina reaccionó tratando de convertir a la policía en un cuerpo uniformemente conservador y declarando el estado de sitio en varias regiones del país.

A partir de 1947 se conservatizaron no solo los organismos de control del orden público, sino también las instituciones políticas. Los liberales salieron del gobierno por falta de garantías y las huelgas proliferaron por la difícil situación económica de los obreros. La Central de Trabajadores de Colombia empezó a debilitarse y paralelamente surgió la UTC, impulsada por el gobierno y apoyada por el periódico *El Siglo*, controlado por Laureano Gómez.

En las elecciones para concejales de octubre de 1947 ganaron los liberales, pero Gómez reiteró la acusación de un fraude con base en la existencia de cédulas falsas en poder del liberalismo. Las relaciones liberales-conservadores siguieron deteriorándose y la violencia política empezó a arreciar. Ante la persecución del régimen conservador, los liberales decidieron aglutinarse

alrededor de Gaitán y retirarse del gobierno. Alcaldes, policías y guardas de aduanas fueron utilizados para cometer atropellos contra los liberales, en tanto que la Iglesia Católica apoyó esa persecución (Reyes, 1989: 20). Gaitán convocó, entonces, la conocida marcha del silencio, en febrero de 1948.

Laureano mantuvo su campaña de desprestigio contra el partido liberal, ahora bajo la égida de Carlos Lleras Restrepo. Pero Gaitán fue asesinado el 9 de abril y el país entró en un proceso de violencia cuyos acontecimientos son bien conocidos (Alape, 1989; Sánchez, 1991; Sánchez y Peñaranda, 1991; Roldán, 2002). En abril 10, Ospina recompuso su gabinete y los liberales, en cabeza de Darío Echandía, entraron a colaborar en el gobierno. Echandía fue nombrado Ministro de Gobierno, la única opción que les quedaba para evitar una guerra civil.

En 1949, Ospina cede ante los laureanistas y empieza a producirse lo que Paul Oquist denominó el "derrumbe parcial del Estado"[96]. Su gobierno pierde credibilidad y legitimidad a medida que arreciaba la violencia política; se destruía el orden legal, surgían las primeras guerrillas y la policía estatal se lanzaba a una persecución inclemente con los tristemente célebres chulativas.

En 1949, como señala Reyes, los conservadores y la Iglesia adelantan una campaña para identificar el partido liberal con el comunismo; se perfilaba una especie de plan de exterminio manejado por los conservadores. No hubo manifiesto que parara la violencia y, en mayo de 1949, los liberales rompieron cualquier colaboración con el gobierno. El clímax de la violencia llegó al parlamento en diciembre de 1949. Ospina cerró el Congreso en noviembre y la dictadura civil se abrió paso con el triunfo de Laureano Gómez en las elecciones de noviembre de ese año (Tirado, 1989; Lleras, 1955; Fluharty, 1981). Laureano se posesionó como presidente en agosto de 1950 y se agudizaron la desestabilización, la violencia y la coacción, generándose la mayor crisis institucional del siglo XX (Tirado, 1989). La gobernabilidad de Gómez no duró mucho y en noviembre de 1951 Roberto Urdaneta Arbeláez se encargó de la presidencia por las afecciones cardíacas de Laureano. Los liberales no participaron en las elecciones al Congreso en 1951 por la falta de garantías y la

96 Para Oquist, la Violencia producida entre 1946 y 1960 fue causada por una lucha partidista que buscaba el control del Estado y que produjo el quiebre de las instituciones establecidas, la pérdida de legitimidad del Estado, contradicciones al interior de los militares y ausencia del Estado en el territorio. Este derrumbe parcial del Estado generó a su vez más contradicciones y conflictos, que redundaron en el aumento de la violencia (Oquist, 1978).

violencia, pero estaban divididos respecto a las relaciones con el gobierno, unos eran partidarios del diálogo y la colaboración (los lopistas) y otros de la abstención y la no colaboración (gaitanistas y santistas).

En septiembre de 1951 incendiaron *El Tiempo*, *El Espectador* y la sede del partido liberal, así como la casa de Alfonso López y la de Lleras Restrepo, que se ven obligados a salir del país. El partido conservador también estaba fraccionado, a punto de que Ospina Pérez tildaba de totalitario al gobierno de Urdaneta en abril de 1953. El régimen gubernamental se alejaba cada vez más de la opinión pública y la gobernabilidad se derrumbaba, fue así como apareció el golpe militar de Rojas Pinilla, un militante del partido conservador que contaba con el apoyo de Ospina, que tenía pretensiones de repetir presidencia. Se abrió así una esperanza de recuperar la paz y restablecer las relaciones entre los partidos y un respiro para los liberales perseguidos implacablemente por el régimen bajo la consigna laureanista de "a sangre y fuego".

El asesinato de Gaitán representó un viraje fundamental en las relaciones de los partidos tradicionales con el Estado, convulsionó la vida política nacional y dio origen a una ola de violencia partidista (la Violencia) que tendría derivaciones políticas de mayor calado con la conformación de los primeros núcleos guerrilleros en los años cincuenta que posteriormente dieron origen a las FARC y otros grupos alzados en armas que luchaba por una sociedad democrática y no excluyente. Este proceso empezó a erosionar las relaciones sociales en el campo, facilitó una mayor concentración de la propiedad rural, sacó del campo grandes excedentes de mano de obra y fue la base de los procesos de colonización que invadieron las fronteras más allá de la zona andina, especialmente en la Orinoquia, Amazonia, el gran cañón del Magdalena Medio y la zona de Urabá, entre otros. Esta ola colonizadora fue una manifestación clara de la rigidez de la estructura agraria andina para albergar la población rural y garantizarle condiciones dignas de sobrevivencia.

5.3. La política de fomento

La política agraria durante este periodo se sustentó en tres grandes ejes: una política de fomento; el desarrollo institucional y los avances y retrocesos en la legislación agraria. Fueron característicos del periodo: la parcelación de haciendas, el retroceso de la Ley 200 de 1936, el intento de recuperación del sistema de arrendamiento y aparcerías (Ley 100 de 1944), la colonización y titulación de baldíos.

La legislación sobre baldíos posterior a la Ley 200 de 1936 continuó modificando normas. Por ejemplo, en 1937, la Ley 65 volvió a dar a los antiguos militares (veteranos) el derecho a la adjudicación de un terreno baldío hasta de cien hectáreas, aclarando que la Ley no regía para aquellos que de alguna forma hubieran recibido remuneración por razón de sus servicios de carácter militar. Y el Decreto 322 de 1938 señaló nuevamente el procedimiento a seguir para obtener un baldío, según la Ley 65 de 1937, procedimiento unificado que se ratificará en Ley 97 de 1946.

Al iniciarse la década se expidió el Decreto 1157 de 1940 (julio 18) sobre fomento de la economía nacional. Este Decreto estableció en su artículo 13 que el gobierno, por medio de contratos, podía adjudicar tierras baldías destinadas al fomento de los cultivos a que se refería el plan agrícola o al incremento de las industrias ganaderas y manufactureras. En esos contratos se estipulaba como condición resolutoria del dominio el no aprovechamiento efectivo de los terrenos dentro del plazo prudencial que en cada caso determinara el gobierno. Las adjudicaciones podían exceder hasta un 5% los límites señalados en las Leyes vigentes cuando se tratara de cultivos de tardío rendimiento, cultivos de fibras, o fomento de la industria ovina. Igualmente podía el gobierno aportar baldíos a las empresas promovidas por el Estado o que se fundaran con los mismos fines.

Para facilitar el aprovechamiento de los terrenos baldíos o su incorporación a la economía nacional, el gobierno establecía centros de colonización y podía auxiliar a las personas que se radicaran en ellos, sujetas al plan de trabajo que adoptara el gobierno (artículo 14), con recursos para su traslado y sostenimiento por un tiempo prudencial y con herramientas, semillas y demás elementos indispensables.

El Decreto 1415 de 1940 (julio 18) también dispuso normas sobre baldíos modificando algunos artículos de la Ley 47 de 1926 sobre el procedimiento para acceder a un terreno baldío. También ratificó que los terrenos baldíos ubicados en las costas nacionales y en las regiones limítrofes con las naciones vecinas sólo podían adjudicarse a colombianos de nacimiento y no podían traspasarse a extranjeros a ningún título. Este Decreto a su vez se aclaró y modificó por el Decreto 198 de 1943, referido también a aspectos procedimentales, que fue modificado luego por el Decreto 1418 de 1943 y el 2451 del mismo año (Amézquita, 1961). No había cambiado la costumbre de modificar permanentemente las normas sobre baldíos y los procesos de colonización continuaron como elementos fundamentales de la política agrícola.

Ante la poca efectividad del plan de fomento agrícola, el gobierno de López diseñó el Plan Quinquenal de Fomento (Ley 5 de febrero de 1945), que tenía como objetivo complementar las orientaciones introducidas por la Ley 100 de 1944 y las políticas de irrigación y desecación. A través de actividades de fomento, investigación, experimentación y almacenamiento, el plan pretendía incrementar la producción de alimentos y materias primas (Machado, 1986).

Al mismo tiempo, la importación de tractores y maquinaria agrícola dio cuenta de un nuevo proceso de mecanización del campo y el comienzo de la moderna agricultura en el país: mientras que entre 1940-1945 se importaron 195 tractores en promedio, este número subió a 850 entre 1945 y 1950. La Misión Económica del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, dirigida por el economista Lauchlin Currie, logró percibir que a través de un progresivo aumento de la importación de tractores (Currie, 1950) se tendía a ensanchar la desigualdad entre pequeños y grandes agricultores[97].

El índice de mecanización agrícola aumentó desde finales de la década de los cuarenta y se acentuó desde los cincuenta: "De los 6.500 tractores existentes en 1950 se pasó a 24.671 en 1976. De un 7% de cubrimiento del área tractorizable en 1963, se pasó a un 50% (aproximado) en 1973" (Martínez, 1986: 92). Aunque este porcentaje de cubrimiento de las áreas tractorizables estaba limitada por las ocupaciones en ganadería extensiva e intensiva, el aumento en la mecanización agrícola de estos años estaba ligado a la expansión de cultivos comerciales en los departamentos del Valle, Cundinamarca y Tolima (Martínez, 1986). Al mismo tiempo se presenta un aumento significativo en el consumo de semillas mejoradas, plaguicidas y fertilizantes, que se multiplicó por 10, entre 1950 y 1960, y se triplicó, entre 1960 y 1974 (Martínez, 1986). La muestra nacional agropecuaria realizada en 1954, en 16 departamentos de la región andina y la zona costera, que dejaba por fuera los denominados *territorios nacionales,* registró una utilización de 7.566 tractores, 19.990 trapiches, 2.810 bombas y 6.864 automotores en el campo (DANE, 1954).

97 Dentro de la literatura consultada parece estar ausente la perspectiva ambiental sobre este paulatino proceso de mecanización en el desarrollo de la agroindustria moderna, lo mismo que sobre el notable crecimiento que sufre la ganadería durante este periodo. Al respecto, una visión amplia de lo ecológico podría mostrar cómo la estructura agraria predominante en el país, que confinaba la agricultura a las zonas montañosas y la ganadería a las planicies, generó una explotación inadecuada, erosión de la tierra y otros problemas ambientales ligados a la baja productividad y a la pobreza rural.

5.4. Avances y retrocesos en la legislación agraria

5.4.1. Contrarreforma agraria: La Ley 100 de 1944

Como se anotó en el capítulo anterior, la Ley de tierras de 1936 había establecido la base jurídica para el reconocimiento de la propiedad privada de grandes extensiones en el país, a través de la afirmación legal de diferentes títulos de propiedad[98] (ventas, sucesiones, donaciones) que no provinieran del Estado, legitimando así la estructura agraria configurada desde el siglo XIX.

Las posibilidades creadas por la Ley 200 de 1936 y la falta de documentos que probaran por escrito la celebración de los contratos de aparcería, permitió a arrendatarios y aparceros declararse en muchos casos poseedores de la tierra que ocupaban y solicitar la prescripción adquisitiva del dominio establecida en el artículo 12 sobre los terrenos trabajados durante varios años. La reacción de los propietarios fue el desalojo violento de aparceros y arrendatarios, lanzando un flujo creciente de campesinos hacia las ciudades y otras regiones. Ello se tradujo en una escasez de mano de obra junto con el avance de las relaciones salariales, especialmente en la caficultura, lo que hizo cada vez más difícil la obtención de trabajadores a través del arrendamiento y la aparcería[99]. Se originó así el reclamo de una legislación que permitiera un enganche seguro de la mano de obra para las labores agropecuarias.

El Director del Departamento de Tierras del Ministerio de Economía Nacional, Honorio Pérez Salazar, manifestaba con motivo de la Ley 100 que:

> Una de las causas que en mayor grado ha contribuido a la disminución de la producción agrícola en nuestro país, y consecuencialmente a la carestía la vida que cada día acusa caracteres más alarmantes, ha sido la desaparición casi total de esa clase económica que en los campos se ha conocido, según las regiones, con los nombres de "aparcero", "cosechero" y "agregado" (Machado, 1986).

Hacia 1934, la Federación Nacional de Cafeteros había propuesto un modelo de contrato de arrendamiento que mantenía el trabajo obligatorio en las

98 Antes de la Ley 200 de 1936 las normas de posesión se inspiraban en la doctrina clásica francesa del Código Napoleónico de 1808 que, en términos generales, define la propiedad en términos jurídicos como *la posesión conferida por el justo título*. La reforma constitucional que dio origen a la Ley 200 definió la propiedad como una institución jurídica y económica con fines sociales.

99 Sobre este aspecto Daniel Pécaut muestra que la proporción de campesinos independientes, aparceros o arrendatarios tendió a disminuir dentro del conjunto de la población agrícola activa entre 1935 y 1945, mientras que el número de jornalero aumentó (Pécaut, 2001).

haciendas y que pretendía más bien desmovilizar a los arrendatarios organizados en sindicatos y ligas campesinas, sin intención de desalojarlos del campo, pues a los propietarios les convenía mantener abundante mano de obra a su servicio, para conservar salarios bajos. Esto no cambió en los cuarenta, cuando se hizo más evidente la falta de mano de obra en muchas haciendas cafeteras y la disminución de la producción de alimentos básicos por parte de los campesinos adscritos a ellas. En los cuarenta los mismos propietarios rurales buscaron legislar con López Pumarejo a quien tanto había criticado en la década anterior por las supuestas amenazas al derecho de propiedad. El paso de López por la presidencia de la SAC en 1941 no había sido en vano para los propietarios, la Ley 100 así lo confirma.

En 1936, el senador Luis F. Torres había presentado a la Cámara un proyecto para normalizar los contratos de arrendamiento y los servicios de los estancieros a los propietarios, que establecía límites al trabajo obligatorio en la hacienda, el pago de las mejoras realizadas por el arrendatario, jornadas de trabajo de ocho horas y el pago doble por jornadas mayores de estas, obligación de los hacendados de establecer escuelas en las haciendas en donde hubiera más de 40 menores de 14 años, prohibición a los patronos de establecer cualquier sanción material, moral o pecuniaria o compelerlos a votar por un candidato determinado y la obligación de dejar por escrito el contrato de servicios. Sin embargo, con el rechazo de la SAC y la expedición de la Ley 200, el debate parlamentario sobre los contratos se paralizó hasta 1944 (Machado, 1986), cuando en el mes de octubre el presidente López, para ganarse el apoyo de los grandes propietarios, expidió el Decreto 2365 sobre régimen de tierras. Este Decreto, presentado al Congreso en forma de proyecto de Ley por el ministro de Economía Nacional, Carlos Sanz de Santamaría, configuró la Ley 100 de ese año[100].

La Ley 100 contiene tres aspectos centrales: la declaratoria de utilidad pública de los contratos de aparcería y similares, la extensión a quince años del término de la prescripción extintiva de dominio a que se refiere él artículo 6o de la Ley 200 de 1936 y aspectos relacionados con la política de parcelaciones. Llama la atención que en la exposición de motivos presentada por el ministro Carlos Sanz de Santamaría no se haga referencia a la ampliación del tiempo para la extinción de dominio, como si se quisiera ocultar este significativo retroceso en la legislación agraria.

100 Esta Ley fue firmada por Alfonso López Pumarejo y su ministro de gobierno, Alberto Lleras Camargo, ambos protagonistas de la Ley 200 de 1936.

La exposición de motivos señala que en los últimos años el arrendamiento de pequeños predios rústicos o la celebración de contratos para explotación agrícola había disminuido con grave perjuicio no sólo para la economía general, "puesto que grandes extensiones permanecen improductivas por esta causa, sino para la economía individual del campesino" (Proyecto de Ley, noviembre 2, 1944). Se indica que el propósito del proyecto es fomentar en cuanto sea posible el cultivo de las tierras estableciendo normas precisas para fijar los derechos tanto del cultivador de las tierras como de los propietarios. Igualmente se refiere a la necesidad de corregir y adicionar los sistemas adoptados para la dotación de tierras a los campesinos, vía parcelaciones intensivas y planeadas, fomentando la división de la tierra con el suministro de condiciones para que los beneficiarios adquieran créditos y mejoren las técnicas de la explotación.

El artículo 1º de la Ley 100 de 1944 declara la aparcería como de utilidad pública; mientras que el artículo segundo obliga a que los contratos de aparcería realizados hasta el momento verbalmente se hagan en adelante por escrito y sean reconocidos por juez o notario, en cuyo caso contrario "se presumirá celebrado de conformidad con los modelos del Gobierno":

> Artículo l. Declárase de conveniencia pública el incremento del cultivo de las tierras y de la producción agrícola por sistemas que entrañen alguna especie de sociedad o de coparticipación en los productos, entre el arrendador o dueño de tierras y el cultivador, tales como los contratos de aparcería y los conocidos, según la región, como de agregados, "porambero", arrendatarios de parcelas, vivientes, mediasqueros, cosecheros, etc. Con este fin, las instituciones oficiales o semioficiales de crédito procederán a acordar con el Gobierno los medios de otorgar, en las mejores condiciones económicas, préstamos a los cultivadores de tierra por los dichos sistemas.

Este artículo pretendió recuperar sistemas de producción con relaciones sociales premodernas, donde la explotación de la mano de obra por los propietarios les permitía mantener una producción de alimentos en las fincas. Ello permitía conservar al trabajador atado a una tierra que no le pertenecía, pero que le brindaba una subsistencia mínima y lo mantenía en la pobreza.

Esta reglamentación de la aparcería intentó conjurar el temor de los terratenientes por una posible persistencia de las luchas agrarias, solucionar el problema de escasez de mano de obra, incrementar la producción agrícola y, en últimas, como lo ha afirmado Darío Fajardo, darle continuidad a un sistema precapitalista amparado en un nuevo marco legal (Fajardo, 1983).

La Ley 200 establecía también que si al cabo de 10 años de expedida la Ley la propiedad no era explotada, esta revertiría al dominio público, pero en vísperas de cumplirse los 10 años para que comenzara el proceso de reversión de la propiedad establecida por la Ley 200, el término se extendió a 15 años, mediante el artículo 10:

> Artículo 10. Extiéndese a quince años el término de la prescripción extintiva de dominio o propiedad a que se refiere el artículo 6 de la Ley 200 de 1936, para aquellos predios rurales respecto de los cuales se compruebe que se han celebrado, antes del lo de enero de 1947, contratos de la especie a que se refiere el artículo 1 de la presente Ley, que cubren por lo menos una tercera parte de la extensión inculta del respectivo predio.

Si bien la ampliación del plazo de extinción de dominio a 15 años se refiere a los predios con aparceros, arrendatarios, agregados, etcétera, la medida se hacía extensiva prácticamente a todos los predios rurales del país, pues por lo general la mayoría de los terratenientes los explotaban usando estos sistemas. Y bastaba mostrar estos contratos para evitarse la extinción de dominio. El artículo 33 de la Ley 100 señalaba que quien hubiera explotado su predio en los términos de la Ley 200 podía obtener la declaración judicial de haber realizado la explotación económica, con lo cual el predio se hallaría libre por 10 años de la extinción de dominio; declaración que podía renovarse dentro de periodos sucesivos de 10 años. Es decir, se ratificaba la aplicación de la Ley 200 para los predios en general con la excepción de los referidos en el artículo 10, una declaración legal sin efectos.

La Ley también consideró de utilidad pública e interés social la adquisición por el Estado de tierras incultas o insuficientemente explotadas pertenecientes a particulares, para ser parceladas (artículo 18), pero con el objetivo explícito de incrementar la producción agrícola. En los juicios de expropiación se aplicarían las normas de procedimiento contenidas en los artículos 3 a 12 inclusive, de la Ley 1ª de 1943 a través de la cual se establecían mecanismos legales para la expropiación de bienes de utilidad pública e interés social (principalmente la elección de peritos de cada una de las partes e indemnización al propietario del predio). En el artículo 20 se indicaba que las parcelaciones podían realizarse mediante contratos de compraventa, pagando el precio de contado, o a plazos, o por el sistema de cuotas de amortización gradual, o cuotas del rendimiento de las cosechas, o cediendo las parcelas en arrendamiento, aparcería, compañía, etc., o mediante otro contrato semejante; o constituyendo sobre ellas derechos reales, como usufructo, enfiteusis, etc., por periodos hasta de cincuenta años.

Las parcelas a entregar tendrían una cabida de 25 a 100 hectáreas, que podía aumentarse o disminuirse según condiciones específicas del suelo, la naturaleza de los cultivos, las clases de explotación, etc. Se procuraría entregar las parcelas con sus dotaciones a través de la Caja Agraria y los documentos públicos en que constaran las adjudicaciones de parcelas estarían exentos de los impuestos de registro, timbre y papel sellado, además de otros beneficios.

En 1945, la Sociedad de Ingenieros Agrónomos mencionaba que la producción nacional seguía siendo insuficiente para atender el consumo interno y señalaba entre los principales factores causantes de la baja productividad en el campo: la inseguridad rural, el antiguo régimen de tierras, la expansión de la ganadería y el crecimiento de la industria cafetera. Sobre la Ley 100 afirmaba que "todas las disposiciones de esta Ley son de verdadero valor práctico y sitúan a la propiedad territorial privada en el puesto de seguridad que en realidad debe tener" (RAT, 1945, No. 6).

Con el Decreto 2873 del 3 de noviembre de 1945 se reglamentó la Ley 100 y se especificó el modelo de contrato que en adelante debería regir todas las relaciones de aparcería y arrendamiento. Dicho modelo fue redactado por la Federación de Cafeteros y por la Federación Nacional Campesina e Indígena (REC, 1945, No. 44), (Anexo 1). A pesar de los sucesivos intentos de reglamentar e incentivar la realización de contratos de arrendamiento y aparcería, la muestra nacional agropecuaria de 1954 muestra que estas formas de contratación estaban perdiendo significación dentro de las explotaciones cafeteras. El Cuadro 5.1 muestra la importancia de esas formas de explotación en la economía cafetera para 1954.

Cuadro 5.1

SUPERFICIE SEGÚN LA TENENCIA 1954		
Tipo de tenencia	**Hectáreas**	**% del área total cultivada en café**
En propiedad	624.380	76,41%
En arrendamiento	41.373	5,06%
En aparcería	117.254	14,35%
En otras formas	34.176	4,18%
Superficie total de café	817.183	100%

Fuente: Muestra cafetera nacional, 1954. Muestra Nacional Agropecuaria, 1954.

Las principales medidas aprobadas en la Ley 100 de 1944 fueron:

1. Declarar de conveniencia pública los contratos de aparcería, agregaturas, poramberías, arrendamientos, vivientes, mediasquerías y cosecheros; todos ellos realizados con pequeños productores carentes de tierras. Estos contratos deberán constar por escrito.
2. En todos esos contratos deben incorporarse previsiones de orden público y económico a los que no pueden renunciar los apareceros, arrendatarios, poramberos, cosecheros, etc. Ellas son: a) duración mínima de dos años; si se trata de ganadería o cultivos de ciclo mayor de dos años, la duración se pacta entre las partes; b) libertad para poner cultivos de pronto rendimiento o pan coger en los sitios y extensión que se acuerden; esa extensión no puede ser menor de la décima parte de la parcela motivo del contrato; c) faculta a las partes contratadas para dar por terminado el contrato antes de la expiración del plazo por motivos de fuerza mayor o por circunstancias imprevisibles; d) prohibición de estipular multas, salvo a título de cláusula penal; e) prohibición para el arrendador o dueño de tierras de retener o decomisar, por sí mismo, sin intervención de la autoridad, cualesquiera bienes pertenecientes al aparcero, agregado, cosechero, etc., para cubrirse el valor de crédito alguno; f) obligación de parte del arrendador o dueño de tierras de pagarle al arrendatario, aparcero, agregado, etc., a la expiración del contrato, el valor de todas las mejoras cuya incorporación no le hubiere sido expresamente prohibida en el contrato o en la Ley, de acuerdo con el artículo 22 de la Ley 200 de 1936.
3. En ningún caso se presume el derecho del aparcero, cosechero, etc., a establecer cultivos de tardío rendimiento. Si éste lo hiciere, o establece mejoras de carácter permanente, el dueño podrá dar por terminado el contrato y pedirá el lanzamiento del cultivador.
4. Los derechos del arrendatario, aparcero, etc., derivados de los contratos no podrán ser cedidos entre vivos, sino con la aquiescencia, que debe constar por escrito, del arrendador o dueño de tierras.
5. Toda prestación de servicios personales del cultivador, aparcero, etc., en beneficio exclusivo del dueño o arrendador, será regida por las normas legales del contrato de trabajo y dará lugar a las indemnizaciones, prestaciones o auxilios correspondientes.
6. Extiéndese a quince años el término de la prescripción extintiva de dominio o propiedad a que se refiere el artículo 6º de la Ley 200 de

1936, para aquellos predios rurales respecto de los cuales se compruebe que se han celebrado, antes del 1º de enero de 1947, contratos de la especie a que se refiere el artículo 1º de la presente Ley, que cubren por lo menos una tercera parte de la extensión inculta del respectivo predio. Para ello ambas partes debían autenticar el documento del contrato ante el Juez Municipal y su inscripción en la Oficina de Registro del Círculo respectivo.

7. Declárase de utilidad pública e interés social la adquisición por el Estado de tierras incultas o insuficientemente explotadas, pertenecientes a particulares, para ser parceladas en los términos y con las finalidades económicas y sociales de la presente Ley; su objeto es el incremento de la producción y la parcelación se hará por la Caja Agraria u otra institución similar.
8. En los juicios de expropiación de los predios a que se refiere el numeral anterior serán aplicables las normas de procedimiento contenidas en los artículos 3 a 12 de la Ley 1ª de 1943.
9. El beneficiario de adjudicación de parcelas debe someterse a las condiciones que el gobierno imponga y en particular "a la especie de cultivo que debe emprender y desarrollar, la organización, dirección y métodos de cultivo que se establezcan, a los sistemas de control y vigilancia de todas las labores concernientes a la explotación" (artículo 21). Esto constituía en la práctica una restricción enorme a la libertad individual de empresa. El artículo 29 indica beneficios para las parcelaciones.

Según Aguilera Camacho, la primera parte de la Ley tiende a corregir los perjuicios que para la producción y la vida del hombre campesino trajo la Ley 200; se opta por fomentar el cultivo bajo dos formas: la primera, aceptando la tierra como factor de renta, y el ausentismo del propietario, dejando que ella se explotara por medio de contratos entre el dueño y el pequeño agricultor. El estímulo a esta clase de contratos fue la ampliación a 15 años de la extinción del dominio (Aguilera, 1962, 76). La segunda parte de la Ley cambia la finalidad de las parcelaciones al declarar de utilidad social todas las tierras del país incultas o insuficientemente explotadas, dejando a criterio del gobierno la insuficiencia de la explotación.

> El legislador no se preocupó por impedir que la tierra se convirtiera en instrumento de renta para los grandes terratenientes ausentistas, sino antes bien la fomentó y estimuló. El planteamiento del sistema de parcelaciones impide que estas se realicen en terrenos cultivados, aunque ello

> sea indispensable y conveniente para la economía del país, o la solución de un problema social, dejando al margen más de las dos terceras partes de las tierras incorporadas a la economía del país. Tampoco toma en cuenta la Ley la posibilidad de que la expropiación sea hecha por sistemas distintos al avalúo comercial y su pago en dinero efectivo. Crea obligaciones para los parceleros, pero abre un amplio campo respecto a las formas jurídicas de adjudicación y a la obligatoriedad de la explotación personal y otras condiciones novedosas dentro del naciente Derecho Agrario Colombiano (Aguilera, 1962: 70).

Y concluye: "La Ley, en sí, no tiene ningún aspecto que la oriente hacia la solución del difícil problema agrario del país".

5.4.2. La parcelación de haciendas

Con la Ley 74 de 1926 el gobierno nacional quedó autorizado para comprar, a través del Banco Agrícola Hipotecario, creado en 1923, haciendas mayores de 500 has situadas cerca de los centros urbanos. Sobre parcelaciones de haciendas, las Leyes 200, de 1936, y 100, de 1944 (artículos 16 a 20), también configuraron las bases legales que dieron sustento a las políticas de parcelación a lo largo de la década de los cuarenta.

Como se mostró anteriormente, entre 1936 y 1950 las haciendas de arrendatarios, predominantes en el suroccidente de Cundinamarca, el oriente y sur de Tolima y Huila, parecen haber evolucionado paulatinamente hacia la renta en dinero, con la obligación de trabajar ciertos días al año en los cafetales al jornal corriente, mientras que otros arrendatarios lograron apropiar o comprar su parcela, formando en todo caso una constelación de pequeñas propiedades campesinas que suministraron fuerza de trabajo a la hacienda y la capitalizaron, en los casos de compra[101]. En este último caso, la colonización y la parcelación era sobre todo una empresa capitalista que rebasaba la propuesta del gobierno de formar una clase media agrícola y acogía la visión de gremios como la SAC, que veían en la venta de tierras una posibilidad de capitalizar y valorizar sus terrenos (Machado, 1986).

En las regiones mencionadas, lo mismo que en buena parte de los departamentos de Antioquia, Norte de Santander y Santander, las parcelaciones de haciendas de arrendatarios alcanzaron un alto nivel desde 1937 hasta finales de la administración de Eduardo Santos, cuando se sobrepasaron los bajos niveles anteriores a la expedición de la Ley 200 de 1936 (Arango, 1982).

101 Esta tesis es sostenida también por Mariano Arango (1982: 195-197).

Durante estos años, y aun dentro de las políticas de parcelación desarrolladas en los años posteriores, la motivación de la promulgación de tales políticas fue sobre todo el aumento de la producción agrícola y no la de establecer una política integral de redistribución de la tierra. Hacia 1944, el propio Ministro de Economía reconocía las insuficiencias de este proceso: "Las parcelaciones que se han hecho en el país hasta ahora, en su mayor parte no son en realidad sino divisiones de tierras hechas con un criterio exclusivamente comercial en algunos casos, o exclusivamente social en otros, prescindiendo siempre del criterio económico y de la suerte que pueda correr el parcelario" (Machado, 1986: 90). La ausencia de créditos, asistencia técnica y posibilidades de comercialización de productos fue el denominador común de esta etapa de parcelaciones (Cuadro 5.2).

Cuadro 5.2. Parcelaciones del Banco Agrícola Hipotecario

Parcelación del Banco Agrícola Hipotecario entre 1935-1943				
Departamento	**Nº. Fincas**	**Fanegadas**	**Parcelas Vendidas**	**Fanegadas**
Cundinamarca	139	63.025	5.621	55.984
Tolima	18	33.542	767	30.883
Antioquia	3	36.162	79	4.651
N. de Santander	1	540	3	540
Santander	11	8.708	261	7.963
Total de país	217	338.126	9.927	140.742

Fuente: Elaborado por Mariano Arango (1982) con base en Luis B. Ortiz, *El crédito agrario en Colombia*, Ediciones Santa Fe, Bogotá, 1943.

Basado en los censos cafeteros departamentales de 1932, 1941 y 1952, Arango afirma que durante este periodo se produjo en general un aumento de los pequeños (menores de 20.000 cafetos) y medianos cafetales (entre 20.000 y 60.000 cafetos), mientras que el número de grandes plantaciones (mayores de 60.000 cafetos) se mantuvo constante entre 1932-1941 y tendió a aumentar en un 47% entre 1947-1952. En algunas regiones, como el oriente y el norte de Cundinamarca, la expansión de los pequeños cafetales se debió a la parcelación de las haciendas en las zonas más alejadas de la parte central de éstas, mientras que en otras se explica por la incorporación de pequeñas explotaciones a la producción cafetera (Arango, 1982).

Sin embargo, una buena parte de la parcelación de haciendas realizadas en esta etapa, y la venta de las parcelas a los campesinos, hechas con un plazo de 10 años, tenía como motivación la liquidación de créditos otorgados a latifundistas en años anteriores por el Banco Agrícola hipotecario o solucionar las dificultades de los propietarios con arrendatarios y aparceros, con lo cual no se no avanzaba en el proceso de reforma de la estructura de la propiedad (Marulanda, 1991).

Elsy Marulanda sostiene que, después de 1936 y como efecto de la Ley 200 y de la política de parcelación y colonización de los gobiernos liberales, los conflictos por la tierra tendieron a despolarizar los enfrentamientos entre campesinos y terratenientes, al tiempo que se alcanzaba un cierto grado de institucionalización del conflicto, tras la intervención del Estado a través de mecanismos legales. Este hecho, junto con una parcelación que beneficiaba más a los propietarios que a los campesinos, provocó que en algunas regiones, como la del Sumapaz, la política de parcelaciones fuera un factor importante en la división del campesinado y la desmovilización de las organizaciones campesinas (Marulanda, 1991).

También anota Marulanda que en muchas regiones del país, incluyendo la del Sumapaz, el número de propietarios aumentó significativamente en la década de los cuarenta, pero no como producto de una política deliberada de la democratización de la tierra y de los recursos, sino como resultado del intento terrateniente de librarse de las tierras menos productivas y más lejanas de la hacienda, así como de antiguas obligaciones financieras, y de la fuerza de trabajo basada en arrendatarios (Marulanda, 1991).

Hacia 1947, la Federación de Cafeteros había dejado de apoyar la parcelación y proponía al gobierno impulsar la adjudicación de baldíos. Sin embargo, tras los sucesos del 9 de abril de 1948 el gobierno reinició la parcelación de haciendas. Para esto expidió el Decreto 1483 de 1949, que creó el Instituto de Parcelaciones, Colonización y Defensa Forestal, con el que, sin embargo, los efectos redistributivos no serían significativos (Arango, 1982).

5.5. Política sobre baldíos

La legislación sobre tierras del Estado en los años cuarenta se centró en aspectos como: la colonización promovida por el Estado, el arrendamiento de islas y playones, el cambio en los requisitos para acceder a baldíos (normas procedimentales) y la creación de oficinas para el manejo de la colonización, entre otras.

5.5.1. El uso de playones e islas

En la legislación es claro el paso del principio general de que el Estado administra los terrenos baldíos por intermedio del Ministerio de Agricultura al otorgamiento gradual de arrendamientos y a simples permisos (Amézquita, 1961). El Decreto 1031 de 1941 sometió a arrendamiento los terrenos situados en islas y playones marítimos, dividiéndolos en dos categorías: si la porción solicitada no pasaba de 200 hectáreas, la alcaldía respectiva podía dictar una resolución de arrendamiento que luego consultaba con el Ministerio de Agricultura; si superaba las 200 has y llegaba a un límite arrendable de mil hectáreas, entonces la alcaldía se limitaba a levantar el expediente y enviarlo a Bogotá, para que se resolviera sobre él. Como señala Amézquita, otro caso de arrendamiento era el autorizado por el artículo 59 del CF, en concordancia con el Decreto 1300 de 1914, a favor del municipio que lo solicitara, que podía subarrendar con la aprobación del gobierno.

La Ley 97 de 1946 levantó la reserva que había establecido el Código Fiscal sobre las islas situadas en los ríos navegables por embarcaciones de más de 50 toneladas de desplazamiento y la Ley 85 de 1920 había reglamentado su arrendamiento, dándole el 50% del canon al municipio (arrendamiento fijado en diez centavos por hectárea). Esos terrenos, incluidos los playones, se hicieron adjudicables, especialmente para campesinos pobres.

El Decreto Reglamentario 547 de 1947 (febrero 17), que reglamentó la Ley 97 de 1946, estableció en el artículo 14 que en lo sucesivo las islas y playones podían adjudicarse a particulares bajo las siguientes condiciones: preferir a quienes carezcan de otros medios de subsistencia; a quienes cumpliendo la anterior condición son actualmente ocupantes o arrendatarios de la isla o playón; por regla general la adjudicación no sería mayor de cinco has, "pero el Ministerio de Economía podrá ampliar esa extensión cuando las circunstancia del área de la isla o playón, su situación geográfica, reducido número de aspirantes, etc., lo permitan" (se deja abierta la puerta para adjudicaciones mayores). Mientras se determinaba el procedimiento más aconsejable para este tipo de adjudicaciones, se adoptaba el de las comisiones oficiales de adjudicación tratadas en los Decretos 198 y 1418 de 1943

El Decreto 547 se refiere además a disposiciones sobre la inspección ocular de que habla la Ley 97. El alcalde podía comisionar al corregidor cuando se tratara de terrenos de difícil acceso; los peritos debían escogerse de personas que vivieran cerca del sitio de la diligencia y debían inspeccionar cuidadosamente el terreno para establecer si la ocupación tenía o no más de cinco años.

Para adjudicaciones mayores de 200 has, el juez municipal hacía la diligencia ocular excluyendo los demás funcionarios judiciales de superior categoría. Habla de otros trámites cuando hubiera oposición a la adjudicación: esta podía formularse en cualquier tiempo hasta expirados los diez días de la fijación en lista de que hablaba la Ley; el interesado debía presentar un principio de prueba que lo justificara y el Ministerio de Economía (el Departamento de Tierras dictaba la providencia definitiva) debía remitir el caso al juez o al tribunal para que las partes hicieran valer sus derechos. Indicaba otros trámites para la adjudicación y los documentos que debían acompañar quienes hubieran sido favorecidos con adjudicaciones antes de la Ley 97.

El artículo 14 indicaba que en lo sucesivo no habría lugar a indemnización contra la nación, municipios o departamentos por razón de las franjas de terreno que utilizaran para sus vías públicas y que atravesaran terrenos baldíos mejorados o adjudicados, salvo el valor de las mejoras a que hubiere lugar.

5.5.2. El uso de terrenos con minas

El Decreto 805 de 1947 reglamentó la Ley 85 de 1945 y sustituyó los Decretos 1054, de 1932, y 1343, de 1937, que hacían relación al uso de terrenos donde hubiera minas. El artículo 109 indicaba que cuando los terrenos comprendidos en una zona otorgada en concesión fueran baldíos incultos, el concesionario podrá tener derecho a ocupar y utilizar la superficie de tales terrenos con el fin de construir y mantener en servicio los edificios, campamentos, líneas telefónicas, caminos, tranvías, ferrocarriles, acueductos y demás obras e instalaciones requeridas para la exploración y explotación de las minas y el beneficio de los minerales. También podía el concesionario utilizar en provecho de la empresa las aguas, piedras y maderas existentes en tales terrenos y destinar estos para hacer potreros o plantaciones agrícolas. Esto no podía hacerse si se perjudicaban obras y construcciones destinadas al servicio público. Así se abrió otra puerta para privatizar con base en la explotación de minas, pues no se habla de extensiones o de límites a estas.

El artículo 112 señalaba que la prospección de minas podía ejercerse libremente en todo el territorio de la República y que cuando hubiera baldíos ocupados por colonos o en terrenos de propiedad particular, destinados en forma permanente a la agricultura o a la ganadería, sería necesario dar previo aviso al dueño u ocupante de tales terrenos, quien no podría oponerse en ningún caso, pero sí hacerse pagar del minero el valor de los perjuicios que se le ocasionaran.

5.5.3. Modificaciones en los trámites de baldíos

El Decreto Ley 1415 de julio 18 de 1940 modificó el artículo 2 de la Ley 47 de 1926 indicando los trámites a realizar por quienes desearan obtener adjudicación de baldíos conforme a lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley 34 de 1936. El memorial al gobernador, intendente o comisario se acompañaría con información de tres testigos donde se determinaba el nombre del terreno, su condición de baldío, la ubicación, los colindantes y demás señales que dieran una idea clara de la extensión cultivada. Además llevaría el acta de una inspección ocular practicada por el alcalde o corregidor con citación de todos los colindantes en asocio de dos peritos vecinos del lugar (en la Ley 47 no existían estos dos peritos). Los peritos los nombraba el alcalde y los conocedores de la región también eran designados y posesionados por dicho funcionario. En el acta se haría constar la veracidad de las informaciones testimoniales, se darían los linderos del lote pretendido y los nombres de los colindantes; además, se haría un dibujo del terreno, para apreciar la forma de su perímetro.

El artículo 2º modificó el artículo 3º de la Ley 47 de 1926. Las declaraciones se tomarían ante el juez del municipio en cuya jurisdicción estuviera ubicado el terreno, con asistencia del personero. Los testigos deberán declarar por conocimiento personal y directo, dando la razón de su declaración y precisando la clase de cultivos pertenecientes al peticionario.

También modificó el artículo 5º de esa Ley: Expirado el término de que trataba el artículo 4º de la Ley 47 de 1926, el funcionario respectivo declararía la adjudicación provisional (antes no se decía provisional), si no hubiere causa legal que lo impidiere y, una vez notificada la providencia, el interesado remitiría el expediente al Ministerio de la Economía Nacional para su estudio (antes se hacía entrega del terreno al interesado, para lo cual se podía comisionar al alcalde que, con dos testigos nombrados por él, hacía la entrega y extendía un acta donde constaran los linderos y demás detalles).

El artículo 5º indicaba que los terrenos baldíos ubicados en las costas nacionales y en las regiones limítrofes con las naciones vecinas, ya se tratara de lotes intermedios reservados por el artículo 52 del Código Fiscal o de los no reservados, podrían en adelante adjudicarse de conformidad con las disposiciones vigentes en la materia, únicamente a colombianos de nacimiento. Con esto el Estado liberaba tierras para el mercado y se desprendía de baldíos que se privatizaban.

Establece el artículo 6º que, en las adjudicaciones que no excedieran de 200 has, la presentación del plano a que se refiere el artículo 55 del Código

Fiscal podía suplirse con la del croquis del terreno y con la práctica de la inspección ocular, lo cual facilitaba los trámites.

Desde los cuarenta el Estado permitía el cultivo en los páramos. En el artículo 8 se indicaba que en esos sitios donde el cultivo de la tierra no podía hacerse permanentemente, por razón del descanso de los suelos, se tendrá como área cultivada para efectos de adjudicación, la que por haberse cultivado se encontrara dentro del perímetro técnicamente aconsejable para su descanso (norma muy imprecisa). El artículo 49 de la Ley 47 de 1926 prohibía la adjudicación de baldíos en las partes de las montañas circunvecinas de los ríos que proveyeran de agua potable a las poblaciones vecinas (se echa para atrás la norma); el cultivo en los páramos atentaba contra la producción de agua sana.

En el artículo 10 se indicaba que cuando la adjudicación no superara las cincuenta hectáreas el gobierno podía levantar, por medio de funcionarios dependientes del Ministerio de la Economía Nacional, los informativos necesarios para la adjudicación. En este caso no sería requisito indispensable para obtener la adjudicación la resolución provisional que dictaran los gobernadores y las pruebas que se levantaran serían las que indicara el gobierno. Ello parece centralizar las decisiones y simplificar los trámites. El Decreto 198 del 29 de enero de 1943 expidió la respectiva reglamentación.

Y el artículo 11 señalaba que las ventas y parcelaciones de que trataba el artículo 8 del Decreto 1256 de 1940 podrán efectuarse directamente o por contrato y con plazos para la amortización gradual del valor de las parcelas.

En 1947, el Decreto 547 (febrero 17) entró a reglamentar la Ley 97 de 1946 que se centró en disposiciones básicamente de procedimientos sobre adjudicación de baldíos y recogió prácticamente todas las normas anteriores sobre el tema. El proceso, como se sabía, empezaba con un memorial al Ministerio de la Economía Nacional solicitando la adjudicación y el alcalde fijaba un aviso de la solicitud, por 30 días, que debía publicarse inmediatamente en el periódico oficial del Departamento (si eran menos de 50 has no era necesaria esta publicación) y publicado por bando en tres días de mercado consecutivos. Luego venía la inspección ocular con citación de los colindantes y el agente del ministerio público con dos peritos vecinos del lugar, conocedores de la región, para acreditar varios hechos: nombre, situación y linderos del predio; proporción entre la superficie ocupada o cultivada y la porción inculta; tiempo de ocupación y naturaleza y estado de los cultivos o pastos; clase y número de los ganados y si había casa de habitación; definir si el terreno hacía o no parte de un bosque con especies forestales de elevado valor; si estaba o no dentro

de una zona de cien metros a la redonda de algún nacimiento de agua o en margen de ladera con inclinación superior al 40%; si dentro de la extensión pretendida se encotraban o no establecidos colonos o cultivadores distintos del peticionario y si respecto de él se cumplían las disposiciones sobre reservas de que hablaban las Leyes vigentes (Amézquita, 1961: 80-85).

Terminada la inspección ocular se fijaba el negocio en lista por diez días en la oficina de la alcaldía, para seguir los trámites. Agotado ese tiempo se enviaba el expediente al Ministerio de la Economía Nacional y si la solicitud superaba las 200 has se ordenaba levantar el plano (no el croquis) por un agrimensor titulado que indicara el peticionario, de acuerdo al artículo 55 del CF, antes de enviar el expediente al ministerio. Se mantenía la presunción de derecho que todo terreno adjudicado por el Estado había sido baldío y explotado por un periodo no menor de cinco años; la Ley determinaba las condiciones para que tuviera cabida la presunción (artículos 6 y 7). Los establecimientos oficiales o semioficiales de crédito otorgarían préstamos con garantía hipotecaria, aceptando como legalmente válidos los títulos de adjudicación amparados por la presunción de derecho.

Todas las observaciones durante la inspección ocular se dejaban en acta y se levantaba croquis del terreno; croquis que no era necesario en adjudicaciones superiores a 200 hectáreas, como tampoco expresar la longitud de los linderos. Esta disposición podría interpretarse como si las propiedades grandes quedaran con linderos indefinidos, lo que se prestaba a modificaciones posteriores realizadas por los propietarios. Por ello era frecuente la modificación o ampliación de los linderos, lo que daba lugar a permanentes pleitos. La legislación en ese sentido era laxa para los grandes propietarios, pero estricta para los pequeños. Además, en el caso de predios superiores a 200 hectáreas, la inspección ocular la practicaba el juez municipal del distrito, que pasaba al alcalde su veredicto para continuar los trámites. Se sabía que muchos jueces actuaban en función de los intereses de los grandes propietarios y eran cooptados por éstos, ya fuera de manera económica o política mediante el ejercicio del poder terrateniente en los municipios.

El artículo 9 señalaba que no se harían adjudicaciones de porciones menores de 25 hectáreas, a no ser que la extensión de la zona baldía impidiera su ensanchamiento. ¿Una medida para frenar el minifundio en las zonas de colonización o para favorecer la mediana y la gran propiedad? Esto contrastaba fuertemente con la disposición del artículo 11, que indicaba cómo en la regiones donde prevalecieran sabanas de pastos naturales (Llanos de San

Martín y Casanare y sabanas de Bolívar y Magdalena) las adjudicaciones a título de ganadero podrán hacerse hasta por 5.000 hectáreas. Esta norma iba en contravía de la tendencia presentada en los años treinta de limitar el tamaño de las propiedades adjudicadas, para evitar la concentración de la propiedad. Era explicable que en el gobierno conservador de Ospina Pérez esta disposición se abriera paso, pues él y las elites gobernantes eran todos, por lo general, grandes terratenientes; la conservatización tenía así sus puntales en las normas sobre baldíos.

5.6. Movilizaciones y conflictos agrarios en los años cuarenta

Pierre Ghilodés ha señalado que una actitud de espera frente al cumplimiento de los 10 años establecidos en la Ley 200 para la reversión al Estado de las tierras sin cultivar y las expectativas sociales del segundo gobierno de López Pumarejo produjeron una disminución en la intensidad de los conflictos agrarios en comparación con la década de los treinta (Ghilodés, 1970). Al mismo tiempo, la cooptación de varios dirigentes campesinos por parte de los partidos tradicionales y el surgimiento de la clase obrera industrial incidieron negativamente en la fuerza de las luchas campesinas de esa época (Machado, 1986).

Sin embargo, la permanencia de una estructura agraria predominantemente concentrada, la decisión de los propietarios de atar la mano de obra a las haciendas, lo mismo que las condiciones de servilismo y pobreza en las que eran mantenidos los campesinos propició la continuidad de muchas formas del conflicto agrario, así como de organización y de resistencia del campesinado, más sutiles, pero no menos importantes. Además, debe considerarse que la aplicación de la Ley 200 no tuvo mayor incidencia en la solución del problema agrario, aunque sí en la atenuación de los conflictos alrededor de la tierra.

Por ejemplo, las relaciones patriarcales y paternalistas basadas generalmente en la estructura de poder al interior de la hacienda generaban abusos y choques entre hacendados y arrendatarios. En la región cundiboyacense era frecuente que durante las décadas de los veinte y treinta los administradores o mayordomos de las hacienda abusaran sexualmente de las mujeres de los arrendatarios, no solo como consecuencia de la verticalidad y el autoritarismo de las relaciones de mando, sino que con esto los hacendados podían romper la relación patriarcal existente al interior de la familia arrendataria, que era

conveniente para el control de los trabajadores. Algunas veces, las mujeres buscaban también los favores sexuales de los hacendados y administradores como forma para mantenerse dentro de la hacienda (Jiménez, 1990).

Aun cuando bajo la República Liberal se habían dado algunas reformas tendientes a reconocer los derechos de las mujeres, como devolverles la potestad sobre el manejo de sus bienes después del matrimonio o la eliminación del delito de adulterio, la posición de la mujer, y especialmente de las campesinas, seguía siendo la de la explotación y marginalidad social. Sin embargo, esto no exceptuó a las mujeres de la participación en las organizaciones y las luchas campesinas, por el contrario, el memorial enviado al congreso en 1935 por 300 mujeres, pertenecientes al gremio de escogedoras de café, es una muestra de su activa participación y el comienzo del auge de los movimientos reivindicativos de los derechos de la mujer durante la década de los cuarenta (Toro, 1989).

Tras los sucesivos procesos de concentración de la tierra a lo largo del siglo XIX, la respuesta de los campesinos fue su desplazamiento a zonas de colonización, la firma de contratos de arrendamiento y, desde comienzos del siglo XX, el desarrollo de estrategias de organización y resistencia. En la década de los veinte se formaron nuevos partidos políticos que buscaban base popular rural y campesina; ello revolvió los ánimos e hizo que los campesinos volvieran a reclamar sus derechos moviendo así el relativo equilibrio en la tenencia de la tierra y generando enfrentamientos en las cordilleras, la zona bananera y las zonas cafeteras.

Pasar de la defensiva a la ofensiva implicó una agudización de los conflictos por la tierra y una mayor organización de los campesinos, especialmente a través de las ligas campesinas. Las primeras organizaciones campesinas surgieron a finales de la primera década del siglo, en los sectores de mayor inversión extranjera, especialmente en el enclave bananero de Santa Marta; también en plantaciones cafeteras como la de Viotá, en las zonas de frontera agrícola y en los territorios indígenas (Sánchez, 1991). La Ley 83 de 1931 reconoció el derecho a la agremiación campesina y entre 1934-1937 se empezó a dar cabida formal a las organizaciones del campo, exceptuando las que tuvieran algún contacto con el Partido Comunista, cuya influencia se encontraba en cerca de 20 organizaciones, ubicadas en las zonas de mayor desarrollo del conflicto campesino: Viotá, Natagaima, Baraya, Coyaima, Santa Marta y Cauca.

Hacia 1945 el PC tenía todavía una fuerte influencia sobre la Central de Trabajadores de Colombia. No solo ocupaba 8 de los 30 puestos del Comité

Ejecutivo, su influencia era igual de importante en la Secretaría General, la Secretaría de Finanzas y la Secretaría de Asuntos Campesinos (Pécaut, 2001). Este último puesto, junto con su decidida acción sobre las ligas campesinas de Cundinamarca y Tolima, explica en parte el importante aumento del electorado rural del Partido en la renovación de la Cámara de Representantes de ese mismo año.

Sin embargo, para el PC era la revolución antifeudal y no la anticapitalista la que estaba a la orden del día. En esta concepción no solo influyen las condiciones de la época, sino el esquema teórico bajo el que funcionaba el Partido.

> Frente a las supervivencias del feudalismo y las injerencias del imperialismo, la burguesía industrial es "objetivamente progresista"; para poder disponer de una fuerza de trabajo libre y de un mercado nacional suficientemente vasto, debe contribuir a suprimir el latifundismo y "a quitar el mercado a los industriales extranjeros que lo invaden" (Pécaut, 2001). Así lo expresa en muchas páginas de su periódico el Partido Socialista Democrático: "Uno de los obstáculos más grandes que entraban e impiden el desarrollo de nuestra industria, o lo que es lo mismo la elevación de nuestra producción, es la existencia del latifundio y de una explotación agrícola con métodos semifeudales que mantienen formas prácticas de servidumbre en el campo [...] estos grandes propietarios no ceden las tierras porque consideran que el campesino, a través de la producción de una parcela puede aspirar a quedarse en ese pedazo de su gran dominio o latifundio.

El 12 de octubre de 1942, el Partido Socialista Democrático (PSD) organizó la primera convención nacional campesina e indígena, creando la Federación Nacional Campesina e Indígena (FNCI), encargada de articular las acciones de las diferentes organizaciones campesinas de las regiones en donde el PSD tenía influencia. Como lo afirma LeGrand, ante el repliegue de la UNIR y la desmovilización política del Partido Agrario Nacional, producido por la política de parcelación liberal y los efectos de la Ley 200 de 1936, el Partido Socialista Democrático asumió la dirección de una parte importante de la movilización campesina durante los conflictos agrarios a lo largo de la década de los cuarenta.

Los conflictos agrarios tienen continuidad y una manifestación más violenta durante la década de los cuarenta. La crisis política del gobierno de Alfonso López, la decepción provocada por la pausa en las reformas sociales y

el comienzo de una Ley que reversaba los avances en materia agraria hizo que a finales del 1943 y principios de 1944 fuera ya evidente el comienzo de una nueva oleada de ocupaciones. Así lo deja ver el entonces director de la Caja de Crédito Agrario, Miguel López Pumarejo, cuando, a propósito de las denuncias de la SAC sobre el aumento de la inseguridad en el campo, afirmaba que:

> Otro aspecto de la inseguridad es el que los propietarios de las haciendas enfrentan, especialmente en Cundinamarca y Tolima, donde se han venido presentando ocupaciones de tierras por quienes comúnmente son denominados colonos. En la mayoría de los casos las ocupaciones las realizan los individuos que quieren ser propietarios pero que, o por ignorancia o por falta de otras oportunidades, para satisfacer su aspiración, comienzan por desconocer el derecho a la propiedad privada (Gilhodés, 1970: 19).

Sin embargo, el conflicto por la tierra va más allá de la búsqueda de la propiedad e incluye la violencia ejercida por los propietarios. Dichos conflictos son denunciados por el Partido Socialista Democrático entre 1942-1945, como se observa en el Cuadro 5.3.

Cuadro 5.3, Tipos de conflictos entre 1942-1945

Departamento	Municipios en los que se registran conflictos agrarios (1942-1945)	Clase de conflicto
Caldas	Anserma	Expulsión de campesinos.
	Salento	Hostigamiento a campesinos y exigencia de derechos laborales.
Cauca	Patía	Expulsión de campesinos.
	Páez	Cerramiento de resguardo indígena.
	Popayán (Región de Marilópez)	Destrucción de cercas y sementeras.
Cundinamarca	Usme	Exigencia de derechos laborales.
	Fusagasugá	Expulsión de campesinos, exigencia de derechos laborales.
	Viotá	Expulsión de campesinos, exigencia de derechos laborales, destrucción de sementeras, arresto del líder de la liga campesina.

	Tocaima	Expulsión de campesinos, destrucción de sementeras.
	Tibacuy	Hostigamiento y expulsión de campesinos, destrucción de sementeras.
	Guataquí	Hostigamiento a campesinos y amenaza de expulsión.
	Nilo	Hostigamiento a campesinos y amenaza de expulsión.
	Nariño	Hostigamiento a campesinos y amenaza de expulsión.
	Girardot	Hostigamiento a campesinos y amenaza de expulsión.
Huila	Tello	Hostigamiento y expulsión de campesinos.
Magdalena	Aracataca	Exigencia de derechos laborales (Pliego de peticiones de los arroceros).
Norte de Santander	Río de Oro	Exigencia de derechos laborales.
Risaralda	Villegas y nacederos (Pereira)	Exigencia de derechos laborales.
	Santa Rosa de Cabal	Expulsión de campesinos.
	Pereira	Destrucción de cercas, arresto de campesinos.
Tolima	Ambalema	Exigencia de derechos laborales, expulsión de campesinos, arrestos, destrucción de sementeras.
	Chaparral	Destrucción de sementeras, casas incendiadas.
	Cajamarca	Expulsión de campesinos.
	Cunday	Exigencia de derechos laborales.

Fuente: elaborado con base en el *Diario Popular* (DP), varios años.

La amenaza de expulsión se volvió más frecuente con la aplicación de la Ley 100, que buscaba regular las relaciones contractuales. La amenaza se convirtió a su vez en la imposibilidad de ampliar la casa de habitación, mantener animales, instalar riegos o cualquier mejora que tendría que abandonarse en caso de desalojo. Esta situación de inestabilidad se agravó por el artículo 3 (literal a) de la Ley 100, que obligaba a una duración del contrato de arrendamiento de acuerdo con el ciclo más largo de los cultivos permitidos, de manera que el contrato podría ser, por ejemplo, de 4 a 6 meses en un cultivo de maíz en tierra caliente.

Pero la expulsión se hizo efectiva en muchos casos convirtiéndose en uno de los conflictos más frecuentes. La prohibición de cultivos de rendimiento tardío, como cacao o plátanos, establecida por la Ley 100 de 1944, estimuló y dio base legal a los terratenientes para la expulsión de los arrendatarios, pese a la necesidad que tenían de ellos para trabajar las fincas. En 1946 el Secretario General de la Federación Nacional Campesina e Indígena, Adán Ortiz Salas, presentó al gobernador de Cundinamarca un memorando denunciando numerosos lanzamientos en todo el país. Menciona a Cundinamarca como uno de los epicentros del conflicto en donde desde los últimos 2 años se habían presentando múltiples casos de "tierra arrasada" y lanzamientos sin reconocimiento de mejoras (DP, 10 de marzo de 1946).

Sin embargo, el conflicto que tomó más fuerza por esta época fue el de la exigencia de los derechos laborales. Los peones agrícolas trabajaban hasta 12 ó 14 horas diarias por salarios que oscilan entre los 20 y 50 centavos diarios, incluyendo la alimentación, y de 50 a 80 centavos diarios sin alimentación. En las grandes explotaciones de café o caña los salarios podrían ser mayores, entre 1 peso y 1,20. En algunos municipios, como en Fusagasugá, los propietarios subieron los arriendos hasta 300 pesos, aun cuando para la Procuraduría el valor comercial del arrendamiento no debía superar los 50 pesos. En las regiones paneleras, en donde predominaba el arrendamiento, los arrendatarios eran obligados a asumir la totalidad de los costos del cultivo de la caña, mientras que las ganancias se dividían por mitades (DP, 11 de abril de 1945).

Mientras los salarios agrícolas se estancaban a partir de 1941, cuando empezaron a descender hasta niveles de 40% menos que los registrados durante el periodo 1935-1937, el flujo migratorio campo-ciudad fue cada vez más intenso (Pécaut, 2001). Muchos campesinos, especialmente jóvenes, se movilizaron desde el sur y el oriente del país hacia las principales ciudades y las zonas cafeteras de Antioquia, Caldas, Tolima y Valle. Al tiempo que dismi-

nuía la población que trabajaba en las faenas agrícolas, la clase media perteneciente al sector industrial se expandía (Henderson, 2006).

Los bajos jornales, sumados a la falta de acceso a vivienda digna y servicio médico, ponían a los campesinos en una situación precaria. En municipios como Cunday, Ambalema, Fusagasugá, Viotá, Aracataca o Pereira empezaron a aparecer pliegos de peticiones dirigidos a los Procuradores Rurales de las diferentes gobernaciones, al Ministerio de Trabajo e incluso al presidente de la república. Los campesinos se sintieron aleccionados por el intento liberal de extender las prestaciones sociales al campo, lo cual se plasmó en el Decreto 2350 de 1944.

En la mayoría de los casos, los campesinos exigían aumentos salariales, cumplimiento de la legislación laboral, vivienda higiénica, libertad para la utilización de tierras y parcelación de tierras incultas. En la hacienda Los Molinos, de Chicuasa, Usme, por ejemplo, la recién fundada Liga Campesina pidió un incremento salarial proporcional al de los precios, la fijación de un salario mínimo en $1,20 y jornada laboral de máximo 9 horas (DP, 1 de enero de 1945).

A la exigencia del cumplimiento de derechos laborales, generalmente le seguía, como en Ambalema, en las haciendas El Santuario, El Danubio, Garrapatas o el ingenio panelero El Triunfo, a principios de 1945, un conjunto de represalias por parte de los mayordomos o propietarios, que incluía el arresto injustificado, señalamiento sobre quienes participaban en el Sindicato Agrícola, la Liga Municipal Campesina o la Federación Local de Trabajo, todas estas articuladas a la Federación Nacional Campesina e Indígena.

La respuesta de las autoridades y del Ministerio de Economía y de Trabajo fue generalmente pasiva, mientras que los funcionarios regionales terciaron a favor de los intereses terratenientes. Fue común encontrar en los desalojos la participación de los funcionarios de la zona, tinterillos, inspectores de policía e incluso alcaldes municipales. En algunos municipios, como Cunday, en donde 1.500 arrendatarios de la Compañía Cafetera de Cunday exigían un aumento salarial, el PSD denunció el intento del Ministerio de Trabajo de organizar Sindicatos paralelos de campesinos (DP, 1 de enero de 1945).

El denominador común de la población campesina fue para esa época la pobreza y la miseria. En 1949 la Misión del BIRF, dirigida por Currie, encontró que la vivienda, la educación y las condiciones de salubridad de los campesinos eran precarias. El Instituto de Crédito Territorial había ayudado a construir desde su fundación en 1939 hasta 1949, cerca de 4.000 casas rurales y

en ese año se proponía la financiación de cerca de 1.000 más, sin embargo, como lo anotaba en su momento la Misión Currie, "a ese ritmo se tardaría 1.000 años en abarcar todas las fincas" (Currie, 1950: 107).

Al mismo tiempo se aceleró la brecha en las condiciones de vida en el campo y la ciudad. Aunque el flujo migratorio no alcanzaba a ser absorbido por la industria, el proceso de urbanización también trajo consigo un mejoramiento de los indicadores sociales para la población urbana. Mientras la mortalidad infantil disminuía, la expectativa de vida pasaba de 36,1 a 48, 9 años, entre 1930 y 1950 (Rueda Plata, 1989), explicada sobre todo por el mayor acceso a servicios sanitarios y el mejoramiento de las condiciones higiénicas en las ciudades.

Este proceso de "descomposición del campesinado" no obedecía solo al avance de las relaciones de producción de tipo capitalista (trabajo asalariado, integración a mercados internos y externos o aumento de la productividad a raíz de la mecanización introducida por la agricultura comercial), surgió también como una reacción de defensa de la estructura agraria por parte de los terratenientes que vieron en la ocupación de los colonos una amenaza a la unidad y extensión de sus propiedades. En todo caso, este importante proceso de migración insinúa una ruptura violenta de las redes de integración y protección primaria que articulaban relaciones de interdependencia individual al grupo familiar extenso, de vecindario, o de trabajo (Botero, 2006)[102].

En este panorama no hay que olvidar la intervención de Gaitán. Él había participado marginalmente como representante de la Junta de Vocales de la Oficina General del Trabajo en el estudio del proyecto sobre dominio y posesión de tierras, presentado en 1933 por el Ministro de Industria de Enrique Olaya Herrera, Francisco José Chaux. En los cuarenta propuso la protección al sector manufacturero con límites a las ganancias de los grandes industriales y, junto con Antonio García Nossa, hizo la propuesta de un modelo económico de activa intervención estatal, la creación de una nueva Junta Nacional de Política Arancelaria, libre de la influencia desproporcionada de los industriales, y denunció y desafió la clara intervención de la Andi en el gobierno, no así de los comerciantes y agricultores.

102 Puede ser interesante observar cómo, de confirmarse, este rompimiento coincidiría con la aparición de instituciones especializadas en la mediación de la protección social, el tratamiento de la pobreza y la enfermedad, dentro de las que se puede contar la creación del Instituto de Seguros Sociales a finales de la década de los 40, el surgimiento de una gran cantidad de hospitales de caridad o el empleo de trabajadores sociales para ayudar a adaptar a los campesinos a la vida de la ciudad.

Un año antes de ser asesinado, Gaitán había llevado al Congreso un paquete de reformas económicas que incluía una propuesta de reforma agraria. En este proyecto criticaba la precaria política estatal de colonización de baldíos aislados de las vías de acceso a los mercados, del crédito y de todo tipo de herramientas que permitieran una utilización más efectiva de la tierra (García, 1983). Las críticas de Gaitán se dirigían de paso al origen fraudulento de buena parte de la propiedad latifundista del país, lo mismo que sobre la obtención de rentas de la tierra, que tenían su origen en el monopolio y en la existencia de propietarios ausentistas. La propuesta de Gaitán incluía la organización de una Corporación de Fomento que emprendiera procesos de reforma agraria, colonizaciones y parcelaciones. Parte de esas propuestas fueron acogidas con la creación en 1948 del Instituto de Parcelaciones (Martínez, 1986).

También propuso la democratización del crédito, el estímulo a la organización campesina a través de cooperativas, la aplicación del código laboral a los trabajadores del campo y la transformación de la tierra de un bien de especulación, que expulsaba mano de obra del campo y aumentaba el precio de los alimentos, a un bien de inversión productiva. Con ello busca no solo extender los derechos sociales a los campesinos y convertirlos así en ciudadanos, sino también lograr la democratización del poder económico y a la vez la demarcación del poder político en Colombia (García, 1983).

Para 1945, el Ministerio de Gobierno registró cerca de 102 organizaciones campesinas, exceptuando a aquellas que bajo el nombre "Sindicato Agrícola" agrupaban a grandes propietarios[103].

Los indígenas también se vieron involucrados en los conflictos por la tierra. Como una continuación del intento liberal del siglo XIX por introducir la tierra de los resguardos indígenas a la producción nacional, en julio de 1940 el Acuerdo 1421 intentaba acelerar el proceso de división y traspaso a particulares de los territorios indígenas que aun quedaban en el país. Así se explica que el Ministro de Agricultura hubiera manifestado que el acuerdo estaba encaminado a "despertar un mayor interés en el trabajador indígena" (Henderson, 2006: 384).

A principios de 1943, el líder indígena Manuel Quintín Lame se quejaba a través del diario *El Tiempo:* "[...] Estamos quedando arruinados sin nuestras

103 En su trabajo sobre las Ligas Campesinas en Colombia, Gonzalo Sánchez consignó la lista de estas organizaciones.

tierras […] porque se nos están rematando las propiedades [los resguardos] en nombre del fisco municipal de Ortega (Tolima)" (Henderson, 2006, 385).

En un contexto diferente al del siglo XIX, los indígenas siguieron exigiendo la restitución de la tierra para manejarla autónomamente bajo principios colectivos, diferentes a los civilizatorios de la libertad y la igualdad.

La agitación política vivida principalmente en los centros urbanos se trasladó a algunas regiones del país sobreponiéndose a los conflictos por la tierra y la pobreza campesina. En esta extensión de la polarización política participan los partidos, los hacendados y la Iglesia e incluso los medios de comunicación. Aunque las tasas de analfabetismo disminuyeron hasta el 60% durante la década del cuarenta, es muy probable que el acceso a medios escritos en el campo, tales como los periódicos *El Colombiano, El Siglo o El Tiempo,* en donde se expresaban todas las pugnas políticas, fuera muy restringido. En cambio, la amplificación de la radio durante la década les permitió a los políticos difundir sus mensajes: en particular era posible escuchar a Alfonso López Pumarejo en su programa semanal *La República Liberal*, mientras que los conservadores poseían su propia estación *La Voz de Colombia*, así mismo, programas como *Últimas noticias*, en el que intervenía Gaitán, y *La Voz del Senado,* ello les permitió a los escuchas hacerse parte de las enconadas disputas de la arena política colombiana (Henderson, 2006: 384).

La continuidad de los conflictos entre quienes poseían los títulos sobre la tierra y quienes la ocupaban se refleja en el hecho de que para 1947 la violencia se extendió por más de 200 municipios del país; por ello Gilhodés habla de "una ofensiva por parte de los latifundistas, cuya intención era arrojar a los campesinos de sus tierras o desquitarse por acontecimientos de años anteriores" (Gilhodés, 1970: 45). El asesinato de Gaitán causó un recrudecimiento de los enfrentamientos partidistas, especialmente en las zonas rurales apartadas, en donde la violencia se hizo cada vez más alarmante.

5.7. Política de colonización

La agudización de los conflictos agrarios y los cambios introducidos a la Ley 200 condujeron al gobierno conservador de la segunda mitad de la década de los cuarenta a dar un viraje en las políticas agropecuarias, configurando un modelo de tenencia de la tierra que respondía a las necesidades de mano de obra de los grandes propietarios en el contexto de una creciente violencia.

Desde antes de expedirse la Ley 100, los grandes propietarios, a través de la SAC, habían hecho patente su preocupación por la parcelación y la colonización como un mecanismo diferente al de la aparcería o al arrendamiento, para garantizar una fuente permanente de mano de obra.

En 1942, Efraín Molano, miembro de la SAC, había manifestado: "nuestros cultivadores no poseen tierras y los hacendados no viven en sus fincas. *Colombia es un país sin campesinos* [...] pero no se trata de discernirles solamente garantías económicas e instrucción técnica a los nuevos colonos, sino prepararlos espiritualmente y convencerlos de su gran misión" (RNA, 1942: No. 455).

El proyecto de la SAC, asesorado por el sociólogo norteamericano Lynn Smith, consistía entonces en convertir al campesino, a través de la colonización y la parcelación, en un agricultor de clase media que, siguiendo el modelo *farmer* norteamericano, "combinara en su personalidad la ejecución de las tres funciones económicas básicas, es decir, las de capitalista o empresario, administrador y trabajador" (RNA, 1945).

Sin embargo, la colonización debería hacerse bajo ciertas precauciones señaladas por Smith. Primero, convendría estimular las colonizaciones en grupo, "debiendo evitarse, como una plaga, los proyectos pequeños y muy separados", en cada colonia debería haber un director residente delegado por la Caja de Crédito Agrario, que tuviera funciones de supervigilancia y fuera intermediario frente a los servicios oficiales de crédito; no se podían admitir extranjeros. Por último, en la selección de los colonos, "aspecto más arduo del asunto", debería tener en cuenta "la salud y las buenas costumbres", dando prioridad a los matrimonios jóvenes, "los más vigorosos y fáciles de enseñar".

En el XIII Congreso Cafetero, realizado en 1943, se dio un fuerte impulso a la colonización como mecanismo para contrarrestar la falta de mano de obra. La Federación destinó entonces importantes recursos del Fondo Nacional del Café para estudiar y legalizar títulos de pequeños caficultores (Arango, 1982).

En 1946, atendiendo a la violencia desatada con el cambio de régimen y la presión de los gremios, los senadores Ovidio Palmera y Gilberto Moreno presentaron un proyecto de Ley con el cual se establecían mecanismos expeditos para la colonización y se simplificaban todas las disposiciones vigentes sobre adjudicación de baldíos. Sin embargo, el proyecto no incluía consideraciones sobre las condiciones de las tierras a colonizar, su ubicación o acceso a vías de comunicación. El proyecto incluía además, la figura de *presunción de derecho*

para los terrenos explotados por más de 5 años, previa inspección ocular de los delegados del Misterio de la Economía Nacional, lo que significaba en la práctica restablecer el artículo 12 de la Ley 200 de 1936 sobre prescripción de dominio. Sin embargo, temiendo una nueva oleada de ocupaciones y de reclamos por titulaciones, los congresistas, en la sesión ordinaria de la Comisión Primera del Senado de la que Alberto Lleras Camargo era presidente, introdujeron una serie de trabas adicionales para hacer efectiva la presunción de derecho. A pesar del voto negativo de los ponentes, este proyecto se convertiría en la Ley 97 de 1946, ya mencionada, y en la que, además, por sugerencia de la Sección de Tierras del Ministerio de Economía, se establecían las adjudicaciones a título de ganadero hasta por 5.000 hectáreas en las regiones de sabanas.

Ospina, hombre ligado al negocio cafetero, retomó el mecanismo planteado por la Federación y la SAC para mantener la mano de obra necesaria en las zonas cafeteras. Así, en el XVI Congreso Cafetero de 1947, manifestó:

> La merma de la producción de artículos alimenticios en las regiones cafeteras parece deberse a distintas causas, entre ellas a los resultados obtenidos en la práctica con la llamada Ley de tierras [...] modificada favorablemente por una nueva Ley en 1944 [...] la reducción de la producción de alimentos debe llevar a este congreso a estudiar las medidas más convenientes para que adopte el gobierno [...] especialmente fomentar de nuevo el sistema de colonos y aparceros, que existían en otra época, y hoy prácticamente han desaparecido (Arango, 1982: 217).

Efectivamente, la política agraria de Ospina intentó dar continuidad a la Ley 100 de 1944, fomentando la aparcería y la colonización, pero restringiendo el proceso de parcelación de haciendas.

La agudización de la violencia tras el asesinato de Gaitán y la dificultad para controlar el alza de los precios de los alimentos, lo llevaron a impulsar de manera decidida la colonización a través de la creación, en 1949, del Instituto de Parcelaciones, Colonización y Defensa Forestal. El Decreto 1483 de 1949, con el que se crea el Instituto, reza lo siguiente:

> El Presidente de Colombia, considerando:
>
> 1°. Que por Decretos 1239 y 1259 del 10 y 16 de abril de 1948 se declaró turbado el orden público [...].
>
> 2°. Que en las actuales circunstancias es necesario *afianzar la estabilidad social mediante el aumento del gremio de los propietarios rurales*.

> 4°. Que se debe aumentar la producción de alimentos, con el fin de contrarrestar el alza de los precios [...].
>
> Decreta:
>
> *Artículo 1°*. Crear el Instituto de Parcelaciones, Colonización y Defensa Forestal [...].
>
> *Artículo 3°*. Se le asignan las siguientes funciones:
>
> Realizar la parcelación de las tierras incultas o insuficientemente explotadas, consultando las necesidades económicas y sociales del país [...].
>
> Colonizar las tierras baldías.
>
> *Comprar predios aunque estén debidamente cultivados* y especialmente los cercanos a los centros de consumo, siempre que con la parcelación se consigan los fines económicos y sociales de esta Ley.
>
> *Artículo 4°*. El capital del Instituto será de 10 millones de pesos, suscritos así: 7 por el gobierno, 2 por la Federación de Cafeteros y 1 por el Banco Agrícola Hipotecario (Arango, 1982: 218-219).

Sin embargo, las labores del Instituto de Parcelaciones se limitaron "a la compra de tierras a sus propietarios nominales y su venta a los ocupantes de hecho [...] sus logros en colonización fueron escasos [...] y la selección de beneficiarios parece haberse realizado con un estricto criterio partidista" (Arango, 1982: 219). Afirmación sustentada en una serie de recomendaciones realizadas por miembros del partido conservador para el ingreso a la colonia agrícola del Sumapaz a través del gerente del Instituto de Colonización y Parcelaciones.

Anexo 1

MODELO DE CONTRATO DE APARCERÍA

"Entre N. N., mayor de edad, vecino del municipio de...... con CC ...... de ....

número......... expedida en ....

que en adelante se llamará el ARRENDADOR o PROPIETARIO, y N. N., también mayor y vecino de .... cedulado con el número ...... en ....

que en adelante se llamará el CULTIVADOR (comprendiéndose en esta palabra el aparcero, agregado, porambero, mediasquero, cosechero o cualquiera otra persona que pague el goce de la parcela con una participación en los productos), se ha celebrado el contrato que se especifica en las cláusulas siguientes:

"Primera — El arrendador o propietario entrega al cultivador o arrendatario y éste declara recibir a su entera satisfacción y para explotar en compañía, una parcela o lote de terreno de una cabida de...... que hace parte de la finca denominada .... ubicada en el municipio de....

y cuyos linderos son los siguientes: "......" (Artículo 1º. Ley 100 de 1944).

"Segunda — El término del contrato será el necesario para el cultivo más demorado entre los varios previstos, siempre que dicho cultivo no sea mayor de dos años, a partir de la fecha de la entrega del terreno, sin perjuicio de que pueda darse por terminado antes, no sólo por fuerza mayor o caso fortuito, sino cuando quiera que sobrevengan circunstancias imprevisibles en el momento de contratar, que impliquen graves alteraciones de la normalidad económica, tales como pérdida de la cosecha por causa de verano, invierno, incendio, enfermedad de la plantación u otra causa semejante, todo debida y oportunamente comprobado (Ordinal a, del artículo 3º, Ley 100 de 1944).

"Tercera — Como participación, el cultivador o arrendatario, le dará al propietario o arrendador una parte en los productos, que no podrá ser mayor de la acostumbrada en la respectiva región. Si los contratantes convienen o hubieren convenido que el propietario o arrendador haga suya la totalidad de la cosecha reconociéndole al cultivador o arrendatario su participación en dinero, deberá tenerse en cuenta para ello el precio vigente, al tiempo de recogerse la cosecha, en el mercado más inmediato al predio, descontando el valor de los fletes o transportes.

"Cuarta — El cultivador tendrá libertad para poner cultivos de pronto rendimiento o pan coger, en una porción adecuada, que no será menor de la décima parte del terreno que se le haya entregado, siendo entendido que el arrendador o propietario no tendrá derecho a participación alguna en los cultivos o cosechas que haga el cultivador en la dicha porción. Entiéndase por cultivos de pronto rendimiento o pan coger, los que ordinariamente se hacen en la región con destino a la manutención normal del cultivador, su familia y animales domésticos, en cuanto la duración natural de los cultivos no propasen el término del contrato.

"Quinta — El cultivador no tendrá derecho a establecer cultivos de tardío rendimiento, como café, cacao, plátano, etc., ni mejoras de carácter permanente, salvo su casa para vivir, cuando el arrendador no la construyere, con derecho a retirar los materiales de ella a la expiración del contrato, si no le fuere reconocido su valor y siempre que tales materiales no hubieren sido suministrador por la finca (artículos 4º y 5º ibídem).

"Sexta — Si el cultivador o cualquiera otra persona autorizada o tolerada por él, estableciere en el predio cultivos de tardío rendimiento o mejoras de carácter permanente distintas de la casa a que tiene derecho, terminará el contrato y procederá el lanzamiento, si fuere necesario, sin obligación de reconocerle el valor de las mejoras plantadas ni más derecho que el de retirar, sin detrimento de la cosa arrendada, los materiales o frutos recolectables, a menos que el arrendador estuviere dispuesto a abonárselos en dinero. Constituirá detrimento de la cosa arrendada la simple destrucción de las mejoras sin provecho alguno para el cultivador (artículo 6º ibídem).

"Séptima — No podrá el cultivador retener o decomisar por sí mismo, sin intervención de la autoridad, cualesquiera bienes pertenecientes al arrendador para cubrirse el valor de crédito alguno, prohibición que, a su vez, se hace extensiva al arrendador respecto de los bienes del cultivador (artículo 5°, última parte, y ordinal c; artículo 3° ibídem).

"Octava — Los derechos del cultivador no podrán ser cedidos entre vivos sin la aquiescencia escrita del arrendador. En consecuencia, no tendrán valor ni efecto alguno los subarriendos, traspasos o ventas de mejoras, ni contrato alguno con terceros que se haga sin dicha aquiescencia escrita (artículo 8º ibídem).

"Novena — Toda prestación de servicios personales del cultivador en beneficio exclusivo del arrendador o que se salvan de la estricta realización de los trabajos u otros necesarios para la cumplida efectividad del presente contrato, se regirán por las normas legales que regulan el contrato de trabajo (Ley 6º de 1945) y dará lugar a las indemnizaciones, prestaciones y auxilios correspondientes, pero solamente en los días o periodos en que tales actividades se realicen, y en proporción o relación con tales días o periodos (artículo 9º ibídem).

"Décima — Si a la expiración del presente contrato por terminación del plazo o resolución por incumplimiento, hubiere mejoras de pronto rendimiento o pan coger, de las que el cultivador tiene derecho a plantar conforme a la cláusula 4a, puede el arrendador, o bien darle un plazo prudencial para su recolección, de acuerdo con el estado de los cultivos, con derecho durante él al canon respectivo, o bien, pagarle el valor de los frutos pendientes, previo avalúo pericial, o en fin, si hubiere necesidad de lanzamiento, prestar caución suficiente, estimada por el juez respectivo, para responder al valor de tales mejoras, entendido que en todo caso podrá el arrendador descontarle al cultivador lo que, a su turno, le deba dar por razón de este contrato (Ordinal f), artículo 3º, ibídem) .

"Undécima — Cuando hubiere discrepancia para la regulación de las mejoras sin que haya precedido juicio de lanzamiento, se seguirá el procedimiento siguiente: de la demanda se dará traslado al demandado por el término de tres días; contestada o no, se abrirá el juicio a pruebas por el término de seis días, durante el cual se practicará necesariamente una inspección ocular. Vencido el término probatorio, el juez fallará dentro de los cinco días siguientes. Entre tanto, el arrendatario tendrá derecho a continuar en el lote hasta que tal pago se verifique, reconociendo el respectivo canon de arrendamiento y siempre que el arrendador no dé la caución de que habla la cláusula anterior, (Ordinales f y g, artículo 3º, ibídem).

"Duodécima — La sustitución del arrendador o propietario no extingue las obligaciones y derechos nacidos de este contrato, y el sustituto, cualquiera que sea su título, deberá respetar tales derechos hasta la expiración del plazo presuntivamente fijado en este documento (Para este efecto, debe conocerse el documento por medio atestación de un juez o notario de ubicación del inmueble y luego hacerse registrar en la respectiva oficina registro, bien por envío directo hecho por aquellos funcionarios –juez o notario–, bien por obra de los interesados, sin que sea necesaria presencia de éstos ante el registrador y sin que por el registro pueda cobrárseles derecho alguno) (artículo Ibídem.).

Bibliografía

Alape, Arturo. "El 9 de abril, asesinato de una esperanza", en *Nueva Historia de Colombia*, Tomo II, Planeta Colombiana Editorial S.A., Bogotá, 1989.

Amézquita de Almeida, Josefina; Tovar Mozo, Wenceslao. *Régimen legal de baldíos en Colombia*, Editorial Temis, Bogotá, 1961.

Aguilera Camacho, Alberto. *Derecho agrario colombiano*, Ediciones Tercer Mundo, Bogotá, 1962.

Archila, Mauricio. *Cultura e identidad obrera,* CINEP, Bogotá, 1991.

Arango, Mariano. *El café en Colombia, 1930-1958: producción, circulación y política,* Carlos Valencia Editores, Bogotá, 1982.

Botero, Sandra. "La reforma Constitucional de 1936, el Estado y las políticas sociales en Colombia", en *Anuario Colombiano de historia Social y de la Cultura*, No. 33, Universidad Nacional, 2006.

Currie, Lauchlin. *Bases de un programa de fomento para Colombia: Informe de una misión dirigida por Lauchlin Currie y auspiciada por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento*, Imprenta del Banco de la República, Bogotá, 1950.

Fajardo, Darío. *Haciendas, campesinos y políticas agrarias en Colombia, 1920-1980*, Editorial Oveja Negra, Bogotá, 1983.

Fluharty, Lee. *La danza de los millones: régimen militar y revolución social en Colombia 1030-1956*, El Ancora Editores, Bogotá, 1981.

García, Antonio. *Gaitán: apogeo y crisis de la república liberal*, Ediciones Tercer Mundo, Bogotá, 1983.

Ghilodés, Pierre. *Las luchas agrarias en Colombia,* El Tigre de Papel, Bogotá, 1970.

Henderson, James David. *La modernización en Colombia*, Universidad de Antioquia, 2006.

Jiménez, Michael. "Mujeres incautas y sus hijos bastardos. Clase, Género y resistencia campesina en la región cafetera de Cundinamarca. 1900 – 1930", en *Revista Innovar,* Universidad Nacional, Bogotá, 1990.

Lleras Restrepo, Carlos. *De la república liberal a la dictadura*, Editorial Agra, Bogotá, 1955.

Machado, Absalón. *Políticas agrarias en Colombia 1900-1960,* CID, Universidad Nacional, Bogotá, 1986.

Martínez, Astrid. *Planes de desarrollo y política agraria en Colombia 1940-1978*, CID, Universidad Nacional, Bogotá, 1986.

Marulanda, Elsy. *Colonización y conflicto, las lecciones del Sumapaz,* Tercer Mundo, IEPRI, Bogotá, 1991.

Oquist, Paul. *Violencia, conflicto y política en Colombia*, Biblioteca Banco Popular, Bogotá, 1978.

Pécaut, Daniel. *Orden y violencia: evolución socio-política de Colombia entre 1930 y 1953*, Norma, Bogotá, 2001.

Reyes, Catalina. "El gobierno de Mariano Ospina Pérez 1946-1950", en *Nueva Historia de Colombia*, Tomo II, Planeta Colombiana Editorial S.A., Bogotá, 1989.

Rodríguez, Gustavo Humberto. "Segunda administración de López Pumarejo", En *Nueva Historia de Colombia,* Tomo I, Historia Política, 1886-1946, Planeta Colombiana Editorial S.A, Bogotá, 1989.

Rueda Plata, José Olinto. "Historia de la población de Colombia: 1880-2000", en: *Nueva Historia de Colombia*, Tomo V, Editorial Planeta, Bogotá, 1989.

Roldán, Mary. *A sangre y fuego. La violencia en Antioquia, Colombia 1946-1953*, Instituto Colombiano de Antropología e Historia, Fundación para la Promoción de la Ciencia y la Tecnología, Bogotá, 2002.

Sáenz Rovner, Eduardo. *La ofensiva empresarial. Industriales, políticos y violencia en los años 40 en Colombia,* Tercer Mundo Editores, Uniandes, Bogotá, 1992.

Sánchez, Gonzalo; *Peñaranda, Ricardo. Pasado y presente de la violencia en Colombia*, Crece, segunda edición, Bogotá, 1991.

Sánchez, Gonzalo. *Guerra y política en la sociedad colombiana*, El Áncora Editores, Bogotá, 1991.

Sánchez, Gonzalo. *Las ligas campesinas en Colombia*, Tiempo Presente, Bogotá, 1977.

Tirado Mejía, Álvaro. "El gobierno de Laureano Gómez. De la dictadura civil a la dictadura militar". *Nueva Historia de Colombia*, Tomo II, Planeta Colombiana Editorial S.A., Bogotá, 1989.

Toro Velásquez, Magdala. "Condición Jurídica y social de la mujer", en *Nueva Historia de Colombia,* Editorial Planeta, Bogotá, 1989.

Fuentes Primarias

DP: Diario Popular.

RAT: Revista Agricultura Tropical.

REC: Revista Economía Colombiana.

RNA: Revista Nacional de Agricultura.

DANE**:** Departamento Administrativo Nacional de Estadística.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. Muestra Nacional Agropecuaria resultados principales. Bogotá, 1954.

[DP: Diario Popular]

- "Engaño a los campesinos de Cunday, Tolima, el Ministerio de Trabajo", *Diario Popular,* enero 1 de 1945.

- "Liga de agricultores acaba de fundarse en Usme", *Diario Popular,* enero 1 de 1945.

- "Terratenientes de Fusagasugá explotan inmisericordemente a los campesinos", *Diario Popular,* abril 10 de 1945.

-"Arrasaron 30.000 matas de plátanos en Tocaima", *Diario Popular,* marzo 10 de 1946.

[REC: Revista Economía Colombiana]

- "El gobierno aprobó el modelo de contrato de aparcería según Ley 100 de 1944", *Revista Economía Colombiana,* No. 44, noviembre de 1945.

[RNA: Revista Nacional de Agricultura]

- Smith, Lynn. "Cómo debe hacerse la colonización en Colombia", *Revista Nacional de Agricultura,* No. 496, julio de 1945.

- Molano, Efraín. "Colombia, país sin campesinos", *Revista Nacional de Agricultura,* No. 455, octubre de 1942.

- Sánchez, Leovigildo. "La agricultura y la política", *Revista Nacional de Agricultura,* No. 463, octubre de 1943.

6. Hacia la modernización: desarrollo gremial e institucional

Introducción

Este ensayo está dedicado fundamentalmente a mostrar los avances en la institucionalidad pública y privada en el periodo de tránsito de la premodernidad a la modernización. Ello se complementa con una presentación de los resultados de la política de adjudicación de baldíos y sus ritmos, realizada entre 1910 y 1971 con base en las estadísticas organizadas por Joelle Diot en el DANE.

El proceso de modernización de la agricultura avanza de la mano con el fortalecimiento del corporativismo y del poder de los gremios en la economía. La Federación de Cafeteros y la SAC, que había surgido en décadas anteriores, son acompañadas por los nuevos gremios, la Andi, Fenalco y la Asociación Colombiana de Ganaderos, para incidir en la política macroeconómica y sectorial. Pero al tiempo los gremios de la agricultura empiezan a diversificarse y especializarse por productos y, pese a que la SAC se unifica nacionalmente, se debilita durante los años cincuenta. El surgimiento del Banco Ganadero y el Cafetero en los cincuenta, con apoyo gubernamental, marcaría un hito en la política de financiamiento para la agricultura y la ganadería.

Paralelo al desarrollo gremial, la institucionalidad pública se fortalece, aunque de manera menos dinámica que la privada, en un avance casuístico, pues el Estado no tenía una visión clara sobre el tipo de instituciones que requería el proceso de modernización. El conflicto político y social de la Violencia, presentado en el país después de la posguerra, hizo que el desarrollo institucional se realizara por prueba y error. El surgimiento del Ministerio de Agricultura, en 1947, será el puntal de ese desarrollo en lo público, pero su manejo, sometido al vaivén de la política, no permitió una planificación del desarrollo sectorial. Este avanza dentro de un patrón copiado de modelos del exterior y sustentado en las recomendaciones de misiones extranjeras.

El tránsito a la modernización agrícola fue apoyado por los diagnósticos realizados por entidades extranjeras, el Banco Mundial y la FAO, en particular. Sus recomendaciones de políticas se verían reflejadas en las propuestas públicas para la agricultura, que siguieron el patrón de centrarse en lo productivo, sin lo social. El modelo implementado es así, excluyente y discriminatorio, y configura la creación permanente de condiciones para el conflicto en el campo.

6.1. Gremios, partidos e Iglesia frente al conflicto agrario

6.1.1. El corporativismo

Las organizaciones corporativas en Colombia solo se estructuraron a partir de los años cuarenta, cuando los industriales y comerciantes se organizaron. Y puede hablarse de un capitalismo industrial que superaba el capitalismo mercantil.

Este hecho lo advierte claramente Antonio García cuando, a fines de los cuarenta, definió el fenómeno así: el orden corporativo no quiere decir que toda la actividad económica esté encuadernada en él, ni que se trate de un sistema articulado y nacional de organismos de clase que persiga, programadamente, un nuevo ordenamiento nacional. Se refiere estrictamente a:

> La existencia de un conjunto de organizaciones corporativas, con ciertos intereses fundamentales comunes (como el de la reducción fiscal del Estado o el de la mínima regulación estatal de la economía), pero cada una de las cuales trabaja dentro de sus propios marcos y bajo la acción de sus propios intereses. ¿Estas constelaciones de poderes económicos constituyen, por sí mismas, un orden corporativo? Desde luego sí, en cuanto tengan una capacidad de ordenamiento económico y político, dentro o fuera del ordenamiento estatal. Este conjunto orgánico no crea todo el orden nacional —porque entonces habría substituido literalmente al Estado— pero sí impone ordenamientos que configuran la economía pública y el régimen nacional de vida política (García, 1948: 386).

Tampoco se trata de afirmar, dice García, que cada una de las estructuras corporativas controle planeadamente un determinado sector de la economía pública o de las clases, aunque tiene el poder suficiente para influir sobre toda la clase y sobre toda la economía pública. “Y este poder es mucho más enérgico y decisivo, si constatamos la débil existencia de organismos de resistencia partidista, sindical y cooperativa a las concentraciones de poder social, así como la existencia puramente vegetativa de un Estado débil, pobre e inorgánico” (García, 1948: 387). Es un Estado sin capacidad de guiar el proceso de

transformación de las sueltas y endebles economías locales en una economía nacional orgánica y capitalista.

El orden corporativo lo constituían las Cámaras de Comercio complementadas con organismos federados, Fenalco, la Andi, la SAC, la Federación Nacional de Cafeteros, la Federación Nacional de Trigueros, la Sociedad Colombiana de Ganaderos, la Distribuidora Nacional de Azúcares y la Federación Nacional de Transportadores Terrestres.

Dice García que un régimen político-económico se caracteriza no sólo por la presencia de una doble cadena de sociedades de concentración del capital (carteles y consorcios) y de corporaciones capitalistas de cierta apariencia gremial, sino la penetración de éstas —en virtud de un deforme concepto de la representación por "grupos económicos"— en la organización administrativa del Estado o en aquellos organismos de regulación de la economía pública.

En Colombia, dice, la democracia existe como un respeto a las palabras, a formas y ritualidades, por ello las llamadas federaciones democráticas como Fedecafé y Fenalco, que mantienen una apariencia de amplias federaciones sin estructura clasista, podrían llamarse "hipocresía de clase". El sistema de relaciones entre el Estado y los organismos corporativos tiene tres formas, según García:

- La de representación gremial (que es corporativa, en última instancia) en consejos o cuerpos directivos del Estado;
- La de representación gremial-corporativa en los mecanismos de regulación de la vida económica y que "jurídicamente" no tienen carácter estatal;
- La de representación estatal en las directivas de las corporaciones gremiales.

Por ello, parece necesario observar la composición de fuerzas políticas al interior del Estado como actor determinante del orden jurídico establecido. Los gremios han sido actores importantes en esta correlación de fuerzas. Aunque la intervención económica del Estado durante el gobierno de Santos había puesto a disposición de los intereses gremiales una serie de instrumentos e instituciones, el fin de la Segunda Guerra Mundial alertó a los industriales sobre la eventual pérdida de las condiciones que habían permitido su crecimiento en los años anteriores. El gremio de industriales presionó entonces por más protección arancelaria (sustentado ahora en las teorías que promulgaba la CEPAL, 1948), desgravación de las utilidades empresariales o el desmonte del control estatal de los precios, como medida antiinflacionista.

El Congreso Colombiano y otros organismos económicos, como la Junta Nacional de Aduanas (1944), se convirtieron, especialmente durante la discusión de 1946, sobre la reforma arancelaria, en el espacio de contienda entre los intereses, la mayoría de las veces en disputa, de industriales, comerciantes, cafeteros y agricultores (Sáenz, 1992). No obstante, el asesinato de Gaitán, "El Bogotazo", y sus efectos durante las siguientes semanas en todas las regiones del país significaron, en el entorno nacional, un temporal entendimiento entre los comerciantes de Fenalco y los industriales de la Andi, que intentaron neutralizar el matiz de lucha de clases que adquirieron las revueltas posteriores a "El Bogotazo" y a nivel internacional se utilizaron estos hechos para argüir un supuesto avance comunista en América Latina.

La SAC, por su parte, obtuv0 un carácter nacional cuando, a través del Decreto 1456 de 1940, se la obliga, como "entidad representativa de los intereses gremiales de los agricultores y ganaderos [...] y su carácter oficial de cuerpo consultivo del gobierno"[104], a reformar sus estatuto, de manera que garantizara la participación del gobierno y de las sociedades departamentales de agricultura en su Junta Directiva. El Decreto, expedido por el presidente Santos y su Ministro de Economía, Miguel López Pumarejo, es muestra de la manera como la modernización económica y la intervención del Estado en la economía permitieron que las elites regionales lograran cierto grado de unificación nacional a través de los gremios y las asociaciones comerciales. Un esquema similar, con participación del Estado en su Junta Directiva, siguió la Asociación de los ganaderos; tanto agricultores como ganaderos trataron así de copiar el esquema exitoso de toma de decisiones y de influencia en la política macroeconómica y sectorial de la Federación Nacional de Cafeteros.

6.1.2. Los orígenes del gremio ganadero

El gremio de los ganaderos jugó un papel importante en el desarrollo corporativo e institucional durante este periodo, pues el auge de la ganadería en los años cuarenta dinamizó las industrias relacionadas con la explotación ganadera: las curtiembres, la transformación de la sangre y los huesos en materia orgánica reutilizable, la industria farmacéutica y de las grasas, pero también se sintió en el desarrollo de los transportes, de la tecnología, lo mismo que en la influencia que el gremio empezaba a ejercer en el seno del Estado con otros organismos corporativos.

104 Decreto No. 1456, del 19 de julio de 1940.

El artículo 1 de la Ley 200 presumía como de propiedad privada los terrenos ocupados por ganado o cultivados. Como afirma Mariano Arango, a través de este y otros artículos la Ley ataca la inutilización de la tierra, pero no su subutilización, ya que con la introducción de unas pocas cabezas de ganado podía establecerse la propiedad y evitar la prescripción del dominio o la reversión de la propiedad al Estado. Efectivamente, a través de su Decreto reglamentario 0059 de 1938 se fijaron unas ocupaciones ganaderas excesivamente flexibles, que llegaban hasta una cabeza por hectárea en las mejores tierras, generalmente las de más fácil mecanización, abriendo paso al latifundio de ganadería extensiva (Arango, 1982).

No está lejos de la realidad colegir una expansión de la ocupación ganadera en muchas fincas que antes de la Ley 200 se encontraban en conflicto. La Sociedad de Ingenieros Agrónomos calculaba que mientras en 1935 el total de vacunos en el país era de 8.500.000 cabezas, para 1944 éstas ascendía a 12.000.000 (Carvajalino, 1945). Este cálculo es matizado por Alfredo García Cadena, que en julio de 1943 afirmaba: "La ganadería colombiana es la más valiosa de sus industrias [...] basta observar que nuestra población ganadera está calculada en diez millones de cabezas, y que si se estima el valor de cada una en $60.00, su valor se eleva a $600.000.000" [105] (BG, 1943, No. 2).

Sin embargo, la explotación extensiva de la ganadería era en una actividad ineficiente, pues el deficiente transporte obligaba a una movilización de las reses a pie, con lo cual los animales perdían mucho peso antes de ser sacrificados. El ganado que se consumía por esta época en la Sabana de Bogotá, por ejemplo, era traído a pie desde las dehesas de Villavicencio y perdía, según los datos presentados por la Asociación Nacional de Ganaderos, cerca de una tercera parte de su peso. Esta actividad se centraba entonces en la producción de carne, marginando la de los derivados de la leche o el cuero (Currie, 1950), mientras que las garrapatas no solo disminuían en un 25% el peso de los animales, sino que generalmente provocaban daños en los cueros, disminuyendo sus precios.

No obstante esa aparente ineficacia económica, la explotación ganadera se mantenía como una forma de garantizar la propiedad sobre la tierra y como

105 En la misma publicación también se afirma: "Como las dehesas, instalaciones, etc. no pueden estimarse en menor valor al de los ganados existentes, se puede llegar a la conclusión de que esta industria vale por lo menos mil doscientos millones de pesos. La industria del café estimada a una producción media de $70.000.000 de pesos anuales se ha calculado que con sus instalaciones, tierras, etc. vale cuatro veces una cosecha, o sea la suma de $280.000.000 de pesos".

un mecanismo de afianzamiento de las clases regionales dominantes (Bolívar, 2005). Por ejemplo, en avisos de prensa local de la primera mitad del siglo XX, se fue construyendo una representación del ganadero como un hombre de prestigio, respetabilidad y confiabilidad, valores sobre los que se construye un estatus de dominación local (Bolívar, 2005).

Al mismo tiempo, la modernización económica y la intervención del Estado en la economía permitieron que las elites regionales lograran cierto grado de unificación nacional a través de los gremios y las asociaciones comerciales. Este fue el caso de la SAC, que obtuvo un carácter nacional con el Decreto No. 1456 de 1940, ya mencionado. Bajo este nuevo esquema de apoyo gremial, la SAC impulsó en septiembre de 1941 la realización del Congreso Nacional Ganadero en el Teatro Colón de Bogotá, y de allí nació la Asociación Colombiana de Ganaderos, que intentó ponerse a tono con el resto de gremios recién creados: "Al tiempo que cafeteros y trigueros, industriales y obreros urbanos, y en general toda clase de gremios se han asociado para organizar sus medios de defensa, los ganaderos del país hasta ahora hacemos el primer movimiento de cooperación que nos sitúa en capacidad de hacer movilizar las fuerzas del estado" (BG, 1943, No. 1).

Según sus estatutos, la Asociación se organiza a través del Congreso Nacional de Ganaderos, la Junta Directiva de la asociación, los Comités Municipales, Intendenciales y Comisariales y las Asambleas Seccionales de Ganaderos, integradas por cinco ganaderos, dos de los cuales son nombrados por el gobernador y la Junta Directiva. Durante los dos primeros años, la Junta Directiva de la asociación estuvo conformada, de parte del gobierno, por Santiago Rivas Camacho, Ministro de Economía Nacional; Miguel López Pumarejo, Gerente de la Caja de Crédito Agrario desde 1941; Juan Salgar Martín, gerente del Banco Agrícola Hipotecario, y Heliodoro Bonilla, Director del Departamento Nacional de Ganadería. Y como representantes de los ganaderos fungían Alfredo García Cadena, como presidente, que ocupaba hasta este momento la dirección de la SAC; Manuel Gómez Rueda, como Gerente, y Alberto Villareal, como Secretario.

La Asociación recibió rápidamente su personería jurídica (Resolución ejecutiva No. 92 del 8 de noviembre de 1941) y solicitó al Congreso el establecimiento de un impuesto a la industria de curtiembres y a la exportación de cueros para su sostenimiento, al estilo del modelo gremial cafetero. Esta solicitud se materializó en el Decreto 1698 del 16 de julio de 1942, con el cual la Asociación empezó a recibir un centavo por cada kilogramo de piel de vacuno

exportada, y diez centavos por cada piel que se beneficiara en el país por empresas con un capital superior a los cinco mil pesos; de manera que, dado el volumen de la producción interna, los recursos de la Asociación se calculaban en cuarenta mil pesos anuales (BG, 1943, Nº. 1). Esto le permitió a la asociación articularse prontamente en Antioquia, Atlántico, Bolívar, Boyacá, Cauca, Huila, Magdalena, Nariño, Norte de Santander, Santander, Tolima y Valle.

En un principio, la asociación declaró como sus principales intereses la "promoción de la celebración de ferias y exposiciones ganaderas, organización de bolsas ganaderas y del comercio de pieles, y en general de los negocios ganaderos en el interior y el exterior del territorio nacional" (BG, 1943, No. 1). Sin embargo, su acción se extendía mucho más allá de esas actividades.

Ante el marcado crecimiento presentado por la ganadería en estos años, una de las primeras dificultades para el negocio ganadero lo constituyó la provisión de sal desmineralizada para el ganado. El problema no era menor, según los ganaderos de la época:

> La carencia de sales minerales hace propicio el ambiente a las endemias y epidemias que suelen diezmar nuestra ganadería y cuyos datos estadísticos acusan una mortalidad que alcanza el 50% de los terneros que nacen anualmente [...] tal fenómeno explica cómo en nuestras llanuras orientales, en donde en los últimos días de la Colonia y primera época de la República floreció una extensa y abundante ganadería vacuna y equina, en la actualidad la vacuna ha disminuido en proporciones desconcertantes que contrastan con la imperativa necesidad que el país va teniendo de aumentar el consumo de carnes para atender en parte la deficiente nutrición del pueblo colombiano, y la equina ha desaparecido totalmente (BG, 1943, No. 2).

Aunque tales afirmaciones contrastan con las cifras del crecimiento vacuno, el empobrecimiento de los suelos hacía que la libre distribución de sal mezclada con calcio, fósforo y, eventualmente, yodo se constituyera en un reclamo categórico que los ganaderos hacían al Banco de la República, institución que desde 1932 administraba en concesión las salinas terrestres de Zipaquirá y Nemocón y, desde 1941, las salinas marinas de Manaure.

El ganado empezó a competir con el hombre por el consumo de la sal. Según las cifras presentadas por la propia Asociación, de las 75.000 toneladas de cloruro de sodio que el país producía anualmente, 57.375 toneladas se dedicaban al consumo humano, 5.000 a la industria (salazón de carnes, preservación de pieles, metalurgia, jabonería, alfarería, etc.) y 12.625 toneladas para alimentar solo el 11% del censo pecuario nacional (BG, 1943, No.

5). De manera que la alimentación de la creciente cantidad de ganado vacuno requeriría duplicar la producción de sal del momento y específicamente de la sal desnaturalizada; es decir, de la sal común mezclada con calcio, fósforo y yodo, pero también con óxido de hierro, azul de metileno, kerosene o algunas semillas amargas que, como el ajenjo, impidieran que esa sal se desviara al consumo humano. En efecto, "el propósito que se persigue al desnaturalizar la sal es tornarla inservible para el consumo humano, dejándola al mismo tiempo en condiciones que permitan su aprovechamiento para la alimentación de los ganados, para la conservación de artículos corruptibles como la carne, los productos de pesca, las pieles, etc." (BG, 1943, No. 3).

Al tiempo que los ganaderos advertían sobre la necesidad de la eliminación del monopolio estatal sobre la sal, y de que esta y la sal marina fueran distribuidas en todo el territorio, afirmaban que la falta de sal en los humanos y animales era una de las principales causas de la degeneración de la raza. El uso de la sal para alimento vacuno era entonces proclamado por los ganaderos como un elemento civilizatorio: "la sal constituye un factor importante de la vida económica de los pueblos, a tal punto que puede tomarse como un índice del desarrollo industrial de un país la cantidad de cloruro de sodio que se consume para usos distintos a la alimentación del hombre" (BG, 1943, No. 3).

La dieta del ganado debía complementarse entonces con diferentes clases de pastos que la asociación ayudó a introducir dentro del gremio ganadero a través de su Boletín Mensual. Las praderas colombianas vieron entonces prosperar gramíneas como los pastos guinea, pará, gordura, micay o imperial, encargados de la formación de grasa en los animales, y leguminosas forrajeras, como la alfalfa, el amorseco o la mermelada, introducida esta última al país en 1932 desde Brasil.

Sin embargo, la principal preocupación de la Asociación sería la de fortalecer y asegurar la propiedad sobre la tierra. Como lo afirma el *Diario Popular*: "La amenaza del lanzamiento siempre acompaña a los campesinos arrendatarios, pues la política de los terratenientes es la de arrasar con las sementeras de los pequeños productores para desocupar sus tierras y convertir todos sus predios en potreros de ganadería" (DP, 10 de junio de 1945).

Esta política de tierra arrasada es vista por el PSD como una consecuencia directa de la Ley 100 de 1944, tal como lo denuncia, un año después, Víctor J. Merchán, entonces Secretario de la Sección Campesina de la CTC, en un informe al Congreso Nacional del Trabajo: "Estamos planteando la grave situación de los pequeños productores agrícolas sin tierra, víctimas del desplazamiento

violento por parte de los terratenientes que se orientan con más insistencia a desocupar sus extensiones territoriales para convertirlas en solamente en ganadería, con perjuicio para la economía nacional y la producción de alimentos para la población en general" (DP, 23 de marzo de 1945).

En esta defensa también incidiría la influencia que los gremios empezaban a tener sobre la formulación de las políticas nacionales. La relación directa entre la Ley y el auge de la ganadería vivido en el país se refuerza en los años siguientes con un conjunto de políticas destinadas a fomentar la cría y comercialización de ganado vacuno[106]. En 1936, a través de la Ley 28, se creó el Fondo Rotatorio de los Almacenes de Provisión Ganadera, mientras que con la Ley 224 de 1938 se organizó el Departamento de Ganadería en el Ministerio de Economía Nacional y se establecieron políticas de fomento ganadero. Tales políticas se orientaban hacia la fundación de granjas ganaderas, la importación de reproductores, el establecimiento de puesto de monta, con exenciones y estímulos tributarios para el transporte de ganado, la inversión de capital y la importación de hembras de raza, facilidades de crédito para el fomento de la cría y levante de ganado. También se creó el Consejo Técnico Nacional de Ganadería y se dio vía libre a la importación y venta a costo de alambre de púas, sal y grapas (Machado, 1986).

Con el Decreto 690 de 1939 se creó el Fondo Nacional de Ganadería y con la Ley 23 de 1945, "por la cual se dictan unas disposiciones en relación con el impuesto sobre la renta de la industria ganadera", se redujo la base de liquidación del impuesto sobre la renta en el negocio de la ganadería y se obligó a llevar un libro de ingresos y egresos y otro de inventarios, registrados en la Oficina de Hacienda Nacional.

A comienzos de 1944, dentro del desarrollo del Plan de Fomento Agropecuario propuesto por Eduardo Santos, se designó una Misión para negociar un empréstito de diez mil dólares con el Export Import Bank en Washington, ciudad a la que viajaron Miguel López Pumarejo, Gerente de la Caja de Crédito Agrario; Rafael Camacho, funcionario de la Caja de Crédito Agrario, y Manuel Gómez Rueda, por la Asociación Colombiana de Ganaderos. Dentro del plan se incluyó la intensificación de la explotación de las salinas y la preparación de sal mineralizada para ganado.

106 Esta relación sugiere una alianza política para el desarrollo del sector ganadero similar a la experimentada en otros países latinoamericanos; el caso venezolano es analizado por Yarrington (2003: 99-133).

Con el Decreto 1455 de 1940 el gobierno prohibió la exportación de reproductores, machos o hembras de las razas orejinegro y romosinuano, con el objetivo de fomentar el ganado nativo (Machado, 1986). Con esta legislación se cierra una etapa de fomento a la ganadería que arrancó desde la década de los veinte.

En esos años el auge de las obras públicas y el paulatino proceso de urbanización parecen incidir en un aumento de la demanda de carne de res en el país. Sin embargo, su alto precio y baja calidad, así como la disminución de la demanda en países como Panamá, Perú y México, hicieron fracasar el esfuerzo empresarial de la mayoría de frigoríficos de exportación (*Packing house)* y el propósito de competir con las exportaciones argentinas. Sin embargo, en la década de los años treinta se introdujeron importantes transformaciones tecnológicas. Por un lado, la importación masiva de ganado cebú, proveniente del sur de Estados Unidos y Brasil, permitió una expansión de la explotación ganadera en los climas cálidos, una paulatina, pero eficaz modificación genética de las razas criollas, y el fomento del ganado de ordeño en los climas fríos, lo que significó una división de la producción ganadera entre las razas lecheras, en los altiplanos, y la cría y ceba ganadera, en los valles calientes (Arias, 1999).

La Asociación Colombiana de Ganaderos también presionó, a través del Boletín Ganadero, por medidas policivas para frenar el aparente aumento de la criminalidad en el campo: "es evidente el aumento de la curva de delincuencia y el grado de inseguridad en las aldeas, lo que impuso la necesidad de adoptar normas legales encaminadas a evitar los delitos por medio de la vigilancia policiva" (BG, 1943, No. 5). Entre las causas de este aumento la asociación señalaba "el abuso delictuoso que es frecuente por parte de quienes reciben ganados para engordar, o en compañía para repartir utilidades, y que traicionan la confianza en ellos depositada, procurando en diversas formas apoderarse de lo que no les pertenece" (BG, 1943, No. 5). En efecto, el estatuto de seguridad rural establecía prisión entre 6 meses y 4 años para ellos y para quienes "ejecuten los mismos actos con los alambres de púas o postes de madera que sirvan de cerca a los predios rurales o los delimiten"[107].

En respuesta, el gobierno estableció, a través de la Ley 4ª del 27 de febrero de 1943, el Estatuto de la Seguridad Rural, con el cual se crearon 60 juzgados de instrucción criminal que desvinculan el robo de ganados y los delitos mencionados de los trámites y las sanciones penales ordinarias y se les da un carácter especial. Al tiempo que se estableció la Guardia Rural, "para beneficio

107 Ley 4ª del 27 de febrero de 1943, "Sobre seguridad rural", artículo 22.

y defensa del patrimonio moral, de la vida, de la tranquilidad, del trabajo y de la propiedad de los ganaderos y demás trabajadores del campo" (BG, 1943: No. 5). Esa guardia rural entró a operar en varios municipios (Cuadro 6.1).

Cuadro 6.1 Presencia de la guardia rural y conflictos

Departamento	**Municipios en los que hace presencia la Guardia Rural**	**Municipios en los que se registra conflictos agrarios (1943-1945)**
Antioquia	(4) Yarumal, Andes, Dabeiba y Remedios.	
Atlántico	(2) Sabanalarga y Santo Tomás.	
Bolívar	(4) Mompós, Montería y San Marcos.	
Boyacá	(9) Duitama, Cocuy, Socha, Ramiriquí, Chiquinquirá, Moniquirá, Garagoa, Miraflores y Trinidad.	
Caldas	(3) Manzanares, Anserma y Calarcá.	(2) Anserma, Salento.
Cauca	(2) Bordo y Corinto.	(3) Patía, Páez, Popayán (Región de Marilópez)
Cundinamarca	(5) Fusagasugá, Pacho, Chocontá, Útica y Viotá.	(9) Usme, Fusagasugá, Viotá, Tocaima, Tibacuy, Guataquí, Nilo, Nariño, Girardot.
Huila	(2) La Plata, Pitalito.	(1) Tello.
Magdalena	(3) Aracataca, Aguachica, Chiriguaná.	(1) Aracataca.
Nariño	(3) Túquerres, Ipiales, y La Unión	
Norte de Santander	(4) Chitagá, Chinácota, Sardinata, y Convención.	(1) Río de Oro.
Risaralda		(3) Pereira, Villegas y nacederos (Pereira), Santa Rosa de Cabal.
Santander	(7) Suaita, Guaca, Concepción, Socorro, Vélez, Jesús María y San Vicente.	
Tolima	(6) Mariquita, Lérida, El espinal, Natagaima, Cunday, Chaparral.	(4) Ambalema, Chaparral, Cajamarca, Cunday.
Valle del Cauca	(6) Toro, Anserma Nuevo, Roldanillo, Caicedonia, Palmira y Buenaventura.	

Fuente: *Diario Popular*, 1943-1945; *Boletín de Ganadero*, 1943-1945.

Los ganaderos aprovecharon los mecanismos legales para el fomento de la actividad, dándose una expansión del consumo de carne de res asociado al desarrollo de la economía cafetera y el proceso de urbanización. El discurso higienista de médicos tan destacados como Jorge Bejarano, Ministro de Higiene en 1948, que recomendaba el uso de carne para mejorar el nivel nutricional de la población (Bolívar, 2005) también ayudó a la expansión del consumo.

La campaña publicitaria de los ganaderos, realizada en revistas o en las ferias ganaderas, logró influir en la dieta de los campesinos en algunas zonas del país. En 1949, Currie observaba cómo, a pesar de la pobreza que vivía el campesinado colombiano, la región del Valle del Magdalena no presentaba pruebas de desnutrición, "puesto que hay carne en extraordinaria abundancia que sirve para equilibrar la usual dieta farinácea de la mayoría de la población campesina" (Currie, 1950: 26). En efecto, ya "para el año 1934 el degüello registrado de bovinos fue de 1.020.000 (576.774 machos y 447.852 hembras) lo cual significó un consumo per cápita de 24,09 kilogramos/año" (Arias, 1999: 31). En otros términos, podría decirse que durante la primera mitad del siglo XX los ganaderos recurrieron a mediaciones políticas y económicas para convertir el consumo de carne de res en una práctica cultural hegemónica (Bolívar, 2005).

Algo similar sucedió con el consumo de leche que empezó a popularizarse por estos años gracias a la acción de la Asociación. Sin embargo, el interés por extender el consumo de la leche hacia los campesinos y la población pobre de las ciudades se movía en varias direcciones. Hacia 1917 la actividad filantrópica de la Sociedad de Pediatría había creado el Patronato de la Gota de Leche, que buscaba en principio suministrar, con el apoyo de la caridad pública, una ración diaria de leche a los niños pobres de Bogotá, proyecto que se extendió luego hacia otras actividades de asistencia (Muñoz, 1999). Sin embargo, las actividades que al respecto emprendió algunos años después la Asociación tienen marcados objetivos comerciales y profilácticos.

Una carta dirigida por Miguel López Pumarejo a Manuel Gómez Rueda, presidente de la Asociación desde finales de 1943, es reveladora en este sentido. López, que para este año posee la triple condición de Gerente de la Caja de Crédito Agrario, miembro de la Junta Directiva de la Asociación Colombiana de Ganaderos y uno de los principales importadores de la raza Jersey (raza esencialmente lechera), propone a Gómez Rueda que, a través de la Asociación, se convenza a los productores de leche de cada municipio para que contribuyan con una cantidad determinada de leche destinada a los niños que asisten a

las escuelas públicas municipales. López argumenta que con este programa de vaso de leche escolar:

> Los niños sanos y bien nutridos de hoy serán los buenos obreros de mañana, y aquellos que hayan podido tomar leche continuamente además de estar mejor nutridos serán los consumidores de mañana. ¿A quién se le va a vender la leche mañana si los niños de hoy no la toman porque no es buena o porque por una u otra razón quien debiera dársela no se la da? (BG, 1943, No. 4). Pero la propuesta se justifica también a través de la férrea lucha que por esos años se libra contra el consumo de chicha: "el mayor contingente que podrían aportar los ganaderos para suprimir la chicha sería el de proporcionar a los niños un sustituto como la leche que es el alimento perfecto [...] (BG, 1943: No. 4).

La propuesta fue rápidamente acogida por la Asociación y trasmitida a los comités ganaderos departamentales y municipales, párrocos, alcaldes y maestros de las regiones del país. Además, propició la invitación al país de expertos internacionales, como los profesores norteamericanos R.E. Hodgson y O.F. Huzinker, quienes a finales de 1943 realizaron un informe sobre las formas de mejorar la higiene de la industria lechera.

Como efecto de este auge ganadero se consolidó una forma de apropiación de la tierra y una estructura concentrada: en 1949 la Misión Currie anotaba el singular uso de la tierra en Colombia: "Por lo general, las extensiones planas situadas en fértiles valles se dedican a la ganadería, mientras que para la agricultura se emplean las faldas de la montaña [...] de todas maneras el ganado engorda en las planicies mientras que la gente lucha en la montaña para lograr una subsistencia apenas suficiente" (Currie, 1950: 97).

A excepción de las tierras planas cultivadas con algodón, arroz o caña de azúcar, en donde se empezaba a utilizar maquinaria, el denominador común parecía el de la ganadería extensiva con baja utilización de mano de obra. En 1948 los cálculos oficiales mostraban que mientras la agricultura ocupaba cerca de 2,1 millones de hectáreas la ganadería lo hacía con 43 millones de hectáreas (Currie, 1950).

Para intentar corregir este uso inapropiado de la tierra, Currie propuso gravar los propiedades mal explotadas: el aumento progresivo del impuesto predial en una tasa del 4 por mil para las tierras cuyo ingreso neto se situara por debajo de cierto porcentaje de retorno sobre el valor corriente de mercado de las tierras, valor que estipularía el Instituto Geográfico Militar y Catastral (Machado, 1986). Sin embargo, las dificultades técnicas para la realización

del cobro, así como el rechazo de la Comisión de Desarrollo Económico, formada durante el gobierno de Laureano Gómez para el estudio del informe de la misión Currie, determinaron el abandono de tal propuesta.

6.1.3. La Iglesia en el contexto de los años 40

Como se ha anotado, el papel de la Iglesia Católica, tanto en la oposición política a la República Liberal como en la movilización de la población, especialmente trabajadores industriales y campesinos, fue de suma importancia para este contexto de los años cuarenta y cincuenta.

Aunque la reforma constitucional de 1936 había establecido la libertad de cultos y de conciencia, así como la libertad de enseñanza y el matrimonio civil, los liberales intentaron mantener unas relaciones estables con la Santa Sede. En 1942, el ministro de gobierno, Darío Echandía, presentó al Congreso un proyecto del gobierno para revisar el Concordato de 1987, que, en términos generales, ampliaba la acción del Estado a esferas tradicionalmente controladas por la Iglesia. La controversia generada alrededor del proyecto no solo creó animadversiones de la Iglesia hacia el partido liberal, sino que también el partido conservador reaccionó violentamente señalando, por boca de Laureano Gómez, el documento como una muestra del avance de la masonería y del "racionalismo ateo" en la sociedad colombiana (Henderson, 2006).

Según Pécaut, la reacción del partido conservador sobre las reformas de los gobiernos liberales se explica sobre todo por el proceso de secularización política a que condujo el proyecto modernizador de los liberales, basado en el reconocimiento progresivo de la voluntad popular como fundamento del orden político, contrario a la visión conservadora de un principio trascendente, Dios, como fuente de toda autoridad política (Pécaut, 2001).

Por esto, la creación, en 1945, de la UTC, sindicato con fuerte influencia católica es vista como la respuesta conservadora al avance de la CTC y el acercamiento de López con los sectores obreros. Hacia 1944 se creó la Coordinación Nacional de la Acción Católica, cuya dirección fue asumida por los jesuitas, que procuraron, a través de diferentes procesos de formación, que el clero saliera de su enfoque exclusivamente de beneficencia, como una forma de contrarrestar el peligro comunista (Bidegain, 1985). Aunque en 1945 los jesuitas ya habían conformado la Unión de Trabajadores de Antioquia (Utrán), una federación constituida por 32 sindicatos agrarios y manufactureros controlados por la Acción Católica, a la UTC se adhirieron en un principio los trabajadores industriales de las grandes empresas textileras de Medellín.

Por esto, la Acción Católica se preocupó por acercarse a los sectores campesinos, para lo cual creó la Federación Agraria Nacional (Fanal), que intentó recoger y coordinar las experiencias de sindicatos campesinos y sociedades de mutuo auxilio. Tanto la Fanal como la UTC eran dirigidas por un asesor nacional jesuita y los sacerdotes solían ser presidentes de los sindicatos locales. En general, la Iglesia se encontraba poco centralizada, por lo que la autoridad de los sacerdotes en las diferentes regiones, especialmente en los departamentos de Santander, Norte de Santander y Antioquia, era intensa y se encontraba estrechamente atada a la vida local, en la que también tienen juego las elites locales y los campesinos (Pécaut, 2001).

No obstante, la repercusión de la estrategia anticomunista desarrollada por la Fanal fue muy poca, aunque la Federación llegó incluso a realizar algunas invasiones rurales de tierras ociosas privadas y públicas, pero siempre con el consentimiento de asesores clericales y en algunos casos con la participación de sacerdotes (Bidegain, 1985).

6.2. Desarrollo institucional

El desarrollo institucional durante la fase de transición de la premodernidad a la modernización (1930-1960) no fue homogéneo, como tampoco lo fue el avance del aparato productivo. En general, los aparatos del Estado se fueron conformando alrededor de actividades tradicionales, como la caficultura, la ganadería y las economías de subsistencia en primera instancia, y luego avanzaron para atender los requerimientos de una estructura productiva en proceso de modernización. Es notorio que durante esta fase la atención se vuelca hacia el fomento de la producción y la solución de los conflictos que genera la estructura agraria, sin que por ello se constituyan entidades públicas especializadas en atender la problemática social rural; la economía y lo productivo era lo que predominaba en las visiones públicas.

Tampoco se presentó una correspondencia unívoca entre el desarrollo institucional de lo público y lo privado y en las relaciones entre ambos; así como tampoco entre el desarrollo de los mercados y lo productivo. El desarrollo institucional fue así asimétrico y desigual.

En el proceso de desarrollo del sector agropecuario se creó un capital organizacional, es decir, el conjunto de las organizaciones formales e informales constituidas para defender intereses de grupos de personas, como el *expertise* empresarial en el manejo de las empresas y los negocios, el co-

nocimiento sobre diferentes modelos de organización y las relaciones establecidas entre las organizaciones. Este capital organizacional se consolidó como tal en la etapa de modernización de la agricultura y transitó desde el corporativismo tradicional hasta el reciente neocorporativismo, donde las funciones de lo público y lo privado empezaron a mezclarse en una compleja imbricación organizacional.

Cuando el Estado empezó a establecer entidades para ejercer su función pública, el sector privado se organizó para representar sus intereses ante el Estado y acceder a los servicios y las políticas o para influir en su definición, como fue el caso del corporativismo que operó durante los inicios de desarrollo de la agricultura y en toda la fase de industrialización por sustitución de importaciones, permitiéndoles a los gremios prebendas para sus asociados.

Desde comienzos del siglo XX y hasta mediados de los años cuarenta se presenta una larga fase caracterizada por los intentos iniciales de conformación de una institucionalidad pública y privada para el sector agropecuario. Es un periodo durante el cual el Estado mismo no tenía una idea clara respecto al tipo de organización que podía darse para manejar los asuntos referentes al sector rural ni sobre las políticas e instrumentos apropiados para ello. Se da un proceso caracterizado por el ensayo y error y por un desarrollo asimétrico entre ambas esferas. El conocimiento disponible de las potencialidades y características de los recursos naturales era muy precario y la tecnología para manejar la agricultura y la ganadería era prácticamente desconocida.

Desde la primera década del siglo XX se configuró una especie de Ministerio de Agricultura errante, sin una ubicación definida en la estructura burocrática del Estado, que iba situándose en distintas instancias públicas y perdiendo identidad. Hasta 1947 la cabeza de lo público agropecuario se ubicó así:

1914-1923 Ministerio de Agricultura y Comercio

1923-1931 Ministerio de Agricultura, Comercio e Industria

1931-1938 Ministerio de Agricultura y Comercio

1938-1947 Ministerio de la Economía Nacional

Las dos únicas entidades públicas de importancia para el sector en este periodo, además del Ministerio de Agricultura, fueron la Caja Agraria (1932), el INA (1944) y los Institutos de enseñanza agrícola, como se observa en el

Cuadro 6.2. Se agrega la Federación Nacional de Cafeteros, que tenía un carácter mixto.

Durante la premodernidad la creación de organismos públicos tuvo menos dinámica que los privados, en el sentido que muchos de ellos fueron desapareciendo con el tiempo (solo el Ministerio, la Caja Agraria, el INA, los Institutos de Enseñanza y las Granjas Agrícolas permanecieron o se transformaron en entes más complejos). La normatividad fue muy cambiante. Se ensaya y se corrige, como en el caso de baldíos y colonización, muchas de las normas son coyunturales y no se convierten en estatutos básicos y permanentes para el desarrollo del sector. Además, el Ministerio deambula en el espacio de lo público, sin encontrar un sitio adecuado, y no tiene una estructura que le permita operar con calidad, eficiencia y coordinación de las normas expedidas.

Cuadro 6.2, Institucionalidad de la premodernidad

Entidades públicas	Entidades públicas	Principales normas
Ministerio de Agricultura y Comercio (1913)	SAC (1906)	Colonización y baldíos: Ley 61 de 1984; Ley 48 de 1882; Ley 56 de 1905; Ley 71 de 1917; Ley 85 de 1920: Ley 114 de 1922; Ley 100 de 1936; Ley 74 de 1926
Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero (1932)	Federación Nacional de Cafeteros (1927)	Ley 25 de 1913 (Ministerio de Agricultura)
INA (1944)	Federación Nacional de Ganaderos (1942)	Ley 20 de 1921 y Decreto 2023 de 1931 (Almacenes Generales de Depósito)
Secretarías de Agricultura	Fenalco (1945)	Ley 68 de 1924 (Banco Agrícola Hipotecario)
Escuela de Agricultura (Universidad del Cauca)	Andi (1944)	Ley 7 de 1924 y Ley 3 de 1926 (Ley de emergencia y baja de aranceles)
Escuela Superior de Agronomía (1915)	Sociedades Departamentales de Agricultura	Ley 89 de 1927 (Enseñanza agrícola y fomento)
Banco Agrícola Hipotecario	Cenicafé (1940)	Ley 76 de 1927 y Decreto 355 de 1928 (Protección y defensa del café)
Fondo Nacional Rotativo de Irrigación y Desecación (1938)	Fondo Ganadero de Antioquia (1)	Ley 57 de 1931 (Caja Colombiana de Ahorros) (2)
IGAC (1935, Ministerio de Guerra)	Almacenes Generales de Depósito de Café, Almacafé (1929)	
Granjas de Montería, Valledupar y Termales (Manizales)	Flota Mercante Grancolombiana (1946)	
Banco Agrícola Hipotecario (1924)		

Entidades públicas	Entidades públicas	Principales normas
Caja Colombiana de Ahorros (1931) (2) Almacenes Generales de Depósito (1921) Instituto de Colonización y Parcelaciones (1943)		Ley 200 de 1936 (Reforma Agraria) Ley 224 de 1938 (Fomento ganadero) Decreto 690 de 1939 (Fondo Nacional de Ganadería) Decreto Ley 2078 de 1940 (Fondo Nacional del Café) Ley 128 de 1941 (Impuesto de pasilla y ripio-café) Decreto 1832 de 1940 (Aguas) Decreto 1837 de 1940 (Bosques) Decreto 2300 de 1944 (INA) Ley 100 de 1944 (aparcerías y reversión de tierras al Estado) Decreto 420 de 1944 (Suprime impuesto a giros de exportación de café) Decreto 3588 de 1944 (Instituto de Fomento Tabacalero) Decreto 198 de 1945 (La Caja Colombiana de Ahorros la administra la Caja Agraria)

(1) se considera una entidad mixta.
(2) En 1925 se había creado una sección de ahorros en el Banco Agrícola Hipotecario, convertida en 1931 en la Caja Colombiana de Ahorros.

En esta fase ya se había instituido, como ya se anotó (García, 1948), un corporativismo donde los principales gremios tenían una gran influencia en la definición de la política macroeconómica y sectorial. El poder de la Federación Nacional de Cafeteros en la definición de la política macroeconómica era evidente por el peso económico del café en la generación de divisas, pero no menor era el poder de la Andi y de la SAC en las grandes definiciones de la política económica; estos gremios participaban en las principales instancias de lo público, donde se tomaban las decisiones.

6.3. El camino de la modernización: 1945 - 1960

En este periodo puede decirse que lo público y lo privado empezaron a prepararse para acomodarse a los procesos de modernización visibles en algunos productos después de la Segunda Guerra Mundial.

Además del fortalecimiento del corporativismo, en este corto periodo la dinámica de lo público en materia organizacional fue superada por el sector privado que avanzó en la representación de sus intereses de grupo a través de los gremios que surgieron por todas partes, como se observa en el Cuadro No. 6.3. Además de los tres institutos y el nuevo Ministerio de Agricultura y la CVC, no se observa una conformación institucional sólida de lo público. El Banco Ganadero y Cafetero son entidades de alguna manera mixtas en la medida que los impulsó el sector público, que aportó parte del capital como accionista.

Es indudable que durante el periodo de la violencia política, intensificada a partir de 1948 con el asesinato de Gaitán, aunada con la aparición del régimen militar de Rojas Pinilla y la creación del Frente Nacional en 1957, el sector público no tuvo mucho tiempo para pensar en el desarrollo sectorial; la inercia institucional se impuso, pero respondió a los movimientos del mercado.

En este periodo se observa un proceso significativo de llegada de Misiones Extranjeras para asesorar a los gobiernos en el desarrollo de la agricultura, generando diagnósticos y propuestas de políticas públicas. Este proceso se inició con la Misión del Banco Mundial, presidido por Lauchlin Currie en 1949-1950, que más tarde, en 1959 - 1960, volvió en otra Misión para analizar las características y potencialidades del Valle del Magdalena Medio, que dio lugar a la creación de la Corporación para el Desarrollo del Magdalena Medio en los comienzos de los sesenta (Curie, 1960), además de sus propuestas sobre el desarrollo del Departamento del Meta (Curie, 1961). Esta influencia americana siguió con la asesoría de la Misión Rockefeller, en 1949, para desarrollar la investigación agrícola, la extensión y la capacitación de personal técnico. Esta asesoría dio lugar a la creación del Departamento de Investigaciones Agropecuarias (DIA), en 1954, que se complementaba con el Servicio Técnico Colombo Americano, Staca, diseñado y orientado por el gobierno estadounidense, y luego con la creación del Centro de Investigaciones Agrícolas en Tibaitatá, en 1954, como fruto de sus asesorías.

Además, está el Convenio de Excedentes Agrícolas, firmado por Colombia con el gobierno americano para la importación de trigo a bajos costos, usando las ventajas de la Ley Pública 480 de los Estados Unidos. Este convenio afectó significativamente la producción de trigo y el país pasó a depender de las importaciones (Valderrama, 1979). Igualmente, tuvo incidencia la construcción del distrito de riego del Saldaña y Coello, con recursos externos del Eximbak, a mediados de los años cuarenta, y administrados por la Caja Agraria. También estuvo la Misión Lilienthal, que recomendó la creación de la CVC en el Valle del Cauca; una Misión de la FAO, de mediados de los cincuenta; otra del BIRF, en 1956 (Stewart, 1955), y la Misión del padre Lebret, que se ocupó de aspectos más humanos y de la calidad de vida, con una radiografía interesante sobre las condiciones de vida urbanas y rurales (Informe Lebret, 1958).

Toda esta influencia extranjera sobre el desarrollo de la agricultura, en especial estadounidense, crearía lazos de dependencia que se acrecentaron a través del tiempo. De alguna manera, el diseño de la institucionalidad pública durante la transición y las bases de lo que sería el desarrollo institucional de la modernización tuvieron una gran influencia norteamericana y de organismos internacionales multilaterales.

El Ministerio de Agricultura, creado en 1947, fue fruto de las aspiraciones de la SAC en una campaña, iniciada por ese gremio en el 5º Congreso Agrario Nacional, apoyada por la Asociación Colombiana de Ingenieros Agrónomos. El proyecto de Ley fue redactado por Jesús María Arias, Vicepresidente de la SAC, y presentado al Congreso con unos pocos artículos, que otorgaban facultades al Presidente de la República para organizarlo. El Ministerio era una necesidad, pues el Ministerio de Economía, encargado de los asuntos agrícolas, no tenía capacidad, ni recursos, ni atribuciones para poner orden "en la inversión local y desenfrenada de fondos, en una tarea común que se ejecuta en forma dispersa, inconexa, sin planes de fondo, objetivos definidos y esfuerzos coordinados" (Samper, 1946).

En esta fase, el Ministerio de Agricultura y lo público en el sector agropecuario funcionaban de manera espontánea, sin claridad sobre lo que debería ser la estructura institucional pública para el sector. El Estado respondía de manera no planificada a las demandas del sector privado. Fue un periodo de aprendizaje institucional importante que configuró algunas de las bases para la organización institucional del sector a fines de los años sesenta (Machado, 2000).

Cuadro 6.3, Institucionalidad 1945-1960

Organizaciones públicas	Organizaciones privadas	Normas básicas
Ministerio de Agricultura (1947)	Fondos Ganaderos	Ley 75 de 1947 (Ministerio de Agricultura)
Instituto de Fomento Tabacalero (1954)	Banco Ganadero (1956) (1)	Decreto 637 de 1951 (Diferencial cafetero)
Instituto de Fomento Algodonero, IFA (1947)	Banco Cafetero (1953)	Decreto 2314 de 1953 (Banco Cafetero)
Instituto Zooprofiláctico Colombiano (1948)	Asociación de Arroceros del Tolima y Huila (1952)	Decreto 2649 de 1954 (Instituto Nacional Anti-Aftosa)
Instituto de Parcelaciones y Colonización (1948)	Asociación de Criadores de Ganado Santa Gertrudis (1953)	Decreto 0527 de 1956 (Instituto Zooprofiláctico Colombiano)
Secretarías de Agricultura	Asociación Colombiana de Pescadores (1953)	Decreto 716 de 1956 (Banco Ganadero)
CVC (1954)	Acopi (1951)	Decreto 160 de 1956 (Impuesto predial)
Instituto de Colonización (1953)	Asociación Nacional de Fabricantes de pan, Adepán (1958)	Decreto 0118 de 1957 (Sena)
Granja experimental Tulio Ospina Vásquez (Medellín)	Federalgodón (1953)	Ley 26 de 1959 (Crédito)
Granjas ovinas de San Jorge, Toluviejo y Obonuco	Asocaña (1959)	Decreto Ley 0080 de 1958 (Impuesto de retención cafetera)
Nacionalización de la Granja de Armero	Fanal (1946)	Decreto 290 de 1959 (Clasificación de tierras)
Instituto Nacional Anti-Aftosa (1954)	Federación Nacional de Ganaderos1* (1956)	Decreto 313 de 1959 (Fondo de Fomento Agropecuario)
IGAG (1940-1956) - Ministerio de Hacienda	Federación de Paneleros y Productores de Miel	Decreto 1650 de 1960 (Fondo Nacional de Caminos Vecinales)
Pondo Nacional de Caminos Vecinales (1960)	Inagrario (1965)	
Sena (1957)	Fedearroz (1948)	
Fondo de Fomento Agropecuario (1959)	Procebada (1957)	
Facultades de Agronomía y Veterinaria	IIT (1958)	
	Compañía Agrícola de Seguros S.A. (1952)	
	Gremios lecheros	

(1) Operaba inicialmente y hasta 1963 como entidad pública, pero dependía del Ministerio de Agricultura en decisiones y presupuesto. El Banco Ganadero se creó como entidad oficial, pero en 1957 se autorizó convertirlo en banco privado.

La diversificación gremial que empezó a aparecer en los cincuenta, no sólo debilitó a la SAC, también creó problemas al Estado para atender las demandas cada vez más diversas en un momento crucial para el desarrollo agrícola.

La SAC se fue quedando con la representación de intereses más globales, que afectaban al conjunto del sector, como el proteccionismo, la tributación, los temas de tierras, la financiación y el desarrollo tecnológico y de infraestructura; aunque no en todos ellos desplegó la misma intensidad de gestiones ante el Estado. Hizo intentos de agrupar a los diferentes gremios para servir de coordinadora entre ellos, pero ello no tuvo efecto alguno. Había gremios tan fuertes, como la Federación de Cafeteros, que querían conservar su propio poder frente al Estado y, en algunos temas, como el desarrollo tecnológico, varios gremios especializados empezaron a establecer sus propios canales de difusión tecnológica, como los cafeteros, los arroceros, los azucareros, en los setenta, y los algodoneros[108]. También la SAC patrocinó la creación de algunas organizaciones que después adquirieron autonomía, como Fedepapa, Fedefique, la Federación Nacional de Horticultores y Floricultores y la Corporación Nacional de Apicultores de Colombia (Corapicol).

En lo formal, como señala Bejarano, la SAC en los cincuenta seguía ejerciendo el papel de coordinador de las relaciones entre el gobierno y los agricultores. En su Junta Directiva participaban representantes del sector público y de otras organizaciones privadas, como asociaciones de profesionales de la agronomía y la veterinaria, además de los ganaderos (Bejarano, 1985).

6.4. Adjudicación de baldíos: 1910-1934 y 1931-1971

6.4.1. El periodo 1910-1934

Como ya se ha anotado, la política gubernamental durante las primeras tres décadas del siglo XX se centró en la continuación del proceso de otorgamiento de baldíos para la explotación agropecuaria, con algunos cambios respecto a la política del siglo XIX, especialmente la apertura tímida de acceso a la tierras de pequeños productores, reflejada en el apoyo a los procesos de colonización. La legislación trató en varios casos de favorecer a los campesinos o colonos frente a la ambición de los terratenientes de apropiarse de todas las tierras públicas, pero su éxito fue marginal frente al régimen terrateniente que siguió imperando después de la expedición de la Ley 200 de 1936. Como

108 Detalles sobre ello se encuentran en Mario Osorio y Andrés Novoa (1978).

indica Bajarano, era claro que "la única vía para aliviar la presión territorial y simultáneamente ampliar la frontera agrícola a fin de dar cabida a nuevas actividades productivas (y con ello favorecer la colocación de capitales en el campo), era la colonización de las tierras marginales. De ahí la premura por vincular nuevas áreas a la producción a través de la inmigración y del establecimiento de colonias agrícolas" (Bejarano, 1976: 25).

Entre 1910-1934, el Estado adjudicó 1.013.466 hectáreas, de las que 923.745 (el 91,6%) se repartieron en extensiones superiores a las 20 hectáreas y sólo el 8,84% (89.723 hectáreas) se otorgaron a pequeños productores. Así el latifundio seguía fortaleciéndose a costa de las tierras públicas, como indica Bejarano (Cuadro 6.4).

Cuadro 6.4, Adjudicación de Baldíos 1910-1934

Departamento	**Total has adjudicadas**	**%**	**menos de 20 has (%)**	**Más de 20 has (5)**
Antioquia	197.577	19,49	2,99	97,01
Bolívar	274.292	27,06	0,28	99,72
Boyacá	47.296	4,66	0	100,0
Caldas	68.016	6,71	19,2	80,8
Cauca	5.700	0,56	78,8	20,2
Cundinamarca	21.439	2,11	10,9	89,1
Huila	14.971	1,47	43,9	56,1
Magdalena	104.550	10,31	2,43	97,57
Nariño	22.841	2,25	30,1	69,9
Norte Santander	5.774	0,56	11,7	88,3
Santander	7.026	0,69	56,6	43,4
Tolima	85.436	8,43	06,1	93,9
Valle del Cauca	62.413	6,15	35,9	64,1
Chocó	34.952	3,44	11,3	88,7
Meta	26.630	2,62	7,19	92,8
Caquetá	14.881	1,46	22,5	77,5
Putumayo	19.572	1,93	31,2	68,8
Total nacional	**1.013.366**	**100**	8,84	91,16

Fuente: Elaborado por Jesús A. Bejarano, con base en Contraloría General de la República, *Anuario General de Estadística 1934*.

La mayoría de las tierras adjudicadas en las regiones centrales correspondía a grandes extensiones y en los departamentos donde las adjudicaciones menores tuvieron importancia, como Caldas, también había concentración de la propiedad. En los años de agudos conflictos agrarios la adjudicación a pequeños se acentuó, como en 1932 y 1934, pero aún así las extensiones para este tipo de productores no superaban el 10% del total, como anota Bejarano. Lo perverso de este proceso de concentración de la tierra ya lo anotaba, entre otros, Alejandro López:

> Quien quiera que estudie las disposiciones legales sobre baldíos o los hechos que resultan como traducción de esas Leyes no podrá dejar de convenir conmigo en que la Nación ha mostrado un afán inexplicable en buscarles propietarios a nuestras reservas territoriales, lo que no es lo mismo que buscar quien las cultive [...] y ya sabemos todos que quien adquiere la propiedad de miles de hectáreas fiscales no significa con ello su voluntad de internarse en la selva bravía a fundar una empresa agrícola colosal sino que más bien adquiere el derecho a excluir a los verdaderos colonizadores y esperará que éstos valoricen las tierras adyacentes, por medio de la apertura de caminos, de siembras y de habitaciones numerosas. El incauto colono que ignore que la propiedad ha sido ya asignada, y que los montes que va a tumbar son ajenos, pierde irremediablemente su esfuerzo ante el derecho excluyente del gran propietario (López, 1927: 44).

6.4.2. Las adjudicaciones entre 1931-1971

Los datos recopilados por Diot (1976) para el periodo 1931-1971 indican que las adjudicaciones se concentraron, en su orden, en el Meta, Antioquia, Cesar, Santander, Caquetá, Boyacá y Valle del Cauca; estas regiones abarcaron el 62,2% de las hectáreas adjudicadas. Todas ellas pueden considerarse, para la época, como regiones de colonización, quizás con la excepción del Valle del Cauca. En total se adjudicaron 214.476 predios, con una extensión total de 11.342.892 has. De estas adjudicaciones, las mayores de 1.500 has representan el 23,59% del área total, para 525 predios, con un promedio de adjudicación de 5.096 has/predio, frente a un promedio general de 40,51 has.

Lo anterior confirma la noción de que la estructura agraria, a partir de los años treinta, siguió conservando su característica bimodal, concentrada arriba y fragmentada abajo; el Estado con la adjudicación de baldíos continuó reforzando esa estructura, pese a la multiplicación del número de propietarios. Es llamativa la adjudicación hecha en algunos departamentos, en especial en la Orinoquia, donde las extensiones fueron de cuantía mayor.

Según los datos de Diot, en Antioquia las adjudicaciones mayores de 1.500 has se concentraron en el municipio de Puerto Berrío, zona ganadera por excelencia. Es curioso además que, en el municipio de Remedios se entregaran tres baldíos en 1971, cada uno de 65.050 has a una familia (Sabino Zapata, Antonio Zapata, Eduardo Zapata) y que a estos tres mismos latifundistas el gobierno les entregara en el mismo año tres predios de las mismas extensiones en el Departamento de Boyacá (indudablemente se trata de un error de los registros). En el D.E. de Bogotá se dieron tres baldíos cada uno de 1.800 has, al señor W. Van Der Albert, en 1966, en pleno auge de la reforma agraria. En el departamento de Bolívar se entregó un baldío de 39.919 has a Miguel de la Ossa. Y en Boyacá se adjudicó un baldío de 20.000 has a una viuda, en 1968.

Según los mismos datos, en el departamento del Cesar (municipio de Chimichagua) se adjudicó un terreno de 22.305 has a Gertrudis de Granados, en 1958. En Cundinamarca (Puerto Salgar) Jorge Chávez (cultivador) obtuvo un baldío de 42.029 has y en Silvania cuatro cultivadores accedieron a baldíos de 65.000 has cada uno, en 1971. En el Magdalena los baldíos adjudicados están en promedio por encima de las 2.000 has.

En los municipios de San Martín, Acacias y Puerto López, en el Meta, de vocación ganadera, las adjudicaciones están entre 4.000 y 5.000 has, en promedio, antes de la Ley 135 de 1961, y luego el promedio se ubica por debajo de las 3.000 has. Allí es frecuente ver las asignaciones de varios predios a un mismo propietario o a miembros de una misma familia (esposo y esposa, padres e hijos o hermanos, primos). Por ejemplo, en Puerto López, 4 miembros de la familia Ossa obtuvieron adjudicaciones por 17.390 has, en 1957. Y en Acacías, 4 de la familia Mora accedieron, en 1958, a 4 predios que sumaron 9.108 has. Cuatro miembros de la familia Sabogal, en Puerto López, accedieron, en 1960, a cinco predios, con un total de 18.021 has. En el municipio de San Martín, en 1964, cuatro integrantes de la familia Bustamante obtuvieron, cada uno, predios de 5.000 has. En ese municipio la familia Abondano accedió a cuatro predios por 14.350 has, en 1956.

A tres integrantes de la familia Jiménez se les adjudicaron 13.971 has, en 1956, en el municipio de Villavicencio. En 1960 tres miembros de la familia Torres accedieron a tres predios en el municipio de Cabuyaro por 17.000 has. Ocho miembros de la familia Vargas obtuvieron baldíos, en 1961, en Puerto López, que sumaron 28.704 has. Un cultivador de San Juan de Arama accedió a un baldío de 12.369 has, en 1969. El Cuadro 2 es una muestra de los baldíos adjudicados en el Meta en algunos años. También se observan casos donde se

trasgredió el límite de las 5.000 has de adjudicación, como en Acacías, en 1957, donde se asignaron 4 predios de 6.000 has cada uno. En otros casos, un mismo propietario accedió a más de un predio, superando el límite de las 5.000 has.

En el municipio de Líbano, Tolima, tres integrantes de la familia Durán obtuvieron tres baldíos, en 1939, cada uno de 2.500 has. En el municipio de Arauca (departamento de Arauca), cuatro ganaderos, miembros de la familia Bello, obtuvieron cuatro baldíos, en 1957, por 20.000 has. Y en el municipio de San Vicente del Caguán, Sara Ramírez accedió a un baldío de 33.148 has, en 1970. En el municipio de Puerto Carreño, Vichada, se adjudicaron dos baldíos, cada uno de 50.000 has, a Cainaman Land Co. y Luis A. Villa, en 1969. En Cundinamarca llaman la atención cuatro adjudicaciones a particulares en 1971, una con extensión de 42.029 has y cuatro de 65.003 cada una, en Puerto Salgar y Silvania. Lo mismo en el municipio de Ibagué y Ataco, con dos predios de 65.000 has cada uno, en el mismo año, y en Puerto Carreño, 2 adjudicaciones de 50.000 has, en 1969, y una de 33.149 has en San Vicente del Caguán, en 1970[109].

En el agregado nacional, la tierra adjudicada en extensiones mayores de 1.500 has se ubicó en el Meta, con el 36,1%; en Antioquia, el 13,63%; en Cundinamarca, el 11,74%, y en Boyacá, el 10,32%. Estos 4 departamentos acapararon el 71,8% de las adjudicaciones mayores de 1.500 has, entre 1931-1971 (Cuadro 6.5).

El 98% de las hectáreas adjudicadas en Vichada fueron mayores de 1.500 has; en el Meta, el 54,84%; en Cundinamarca, el 51,47%; en Boyacá, el 41,66%; en Arauca, el 30,94%; en Bogotá D.E., el 29,68%; en Antioquia, el 23,80%, y en Tolima, 27,43%.

Las adjudicaciones menores de 1.500 has se concentraron en Meta, Antioquia, Cesar, Santander, Caquetá, Valle, Cundinamarca y Boyacá, que son regiones, unas de minifundio, otras de colonización tardía. Hasta 1971, en la región de Orinoquia y Amazonía sólo se adjudicaron 21.598 predios, con 1.106.127 has; es decir, el 10% de los predios y el 9,7% de la superficie adjudicada. O sea que el proceso de adjudicación se centró en la zona andina y el Caribe, que siguió expandiendo su frontera. El proceso de conformación de la propiedad rural fue más tardío en la Orinoquia y Amazonía, como era de esperarse, por las condiciones geográficas, de vías, la cercanía a los mercados y el potencial productivo.

109 Indudablemente se trata de un error en el registro pues en esta época la legislación no permitía adjudicaciones de ese monto, a no ser que se tratara de un resguardo indígena.

Hasta 1961, cuando se discutió y expidió la Ley 135, sobre reforma agraria, en la zona de Orinoquia y Amazonía sólo se habían adjudicado 6.479 predios, con 317.389 has, predios pequeños para colonos[110]. O sea que en la primera década de la nueva reforma agraria avanzó significativamente la adjudicación de tierras a colonos, ello se explica en buena parte como resultado de los proyectos de colonización dirigida que emprendió el Incora y como parte de la estrategia gubernamental de atenuar el conflicto que las FARC y otros grupos armados fuera de la Ley empezaron a plantearle al Estado y la sociedad colombiana, que giró, en buena parte, alrededor del acceso a la tierra, como una reivindicación histórica del campesinado.

Los efectos de la Ley 135 del 61, sobre la formación de propietarios, se hizo evidente. Entre 1931-1971 el Estado adjudicó en promedio 5.362 predios/año y 283.572 has/año, pero entre 1962-1971 se incrementaron los promedios a 14.562 predios/año y 521.175 has/año (Cuadro No. 2). Es decir, el número de predios adjudicados fue, en la década del sesenta, 2,71 veces mayor y la tierra, 1,83 veces mayor, en comparación con el periodo 1931-1962. Antioquia, Santander, Caquetá, Meta, Cundinamarca, Cesar y Boyacá fueron los departamentos más favorecidos en los sesenta, con el 66% de las tierras adjudicadas.

Cuadro 6.5, Número y extensión de baldíos adjudicados por departamentos 1931-1971

Departamentos	**Total de adjudicaciones mayores y menores de 1.500 has**				**Adjudicaciones mayores de 1.500 ha.**			
	Adjudicaciones		Extensión		Adjudicaciones		Extensión	
	Número	% dep.	Hectáreas	% dep.	Número	% nacional	Hectáreas	% nacional
TOTALES	214.476	100,0	11.342.892	100,0	525	0,24	2.675.601	23,59
Antioquia	15.504	7,23	1.532.201	13,50	76	0,50	364.612	23,80
Atlántico	38	0,01	3.430	0,03	-	-	-	-
Bogotá D.E.	638	0,30	18.194	0,16	3	0,47	5.400	29,68
Bolívar	3.797	1,77	234.282	2,06	2	0,05	42.980	18,32

110 Hasta 1961, en estas dos grandes regiones sólo se habían adjudicado en Arauca y Caquetá 12 predios mayores de 1.500 has, con un área de 52.616 has (un promedio por predio de 4.384 has). De 1961-1971 el promedio adjudicado a colonos y campesinos fue de sólo 52,17 has, lo que muestra el efecto redistributivo de la reforma agraria.

Boyacá	10.422	4,86	661.241	5,83	18	0,17	276.152	41,66
Caldas	4.207	1,96	74.774	0,66	-	-	-	-
Cauca	10.793	5,03	149.756	1,32	1	-	3.200	2,13
Cesar	8.239	3,84	892.002	7,86	23	0,28	60.427	6,77
Córdoba	5.658	2,64	536.149	4,72	22	0,39	48.802	9,10
Cundinamarca	8.730	4,07	610.328	5,38	10	0,11	314.165	51,47
Chocó	3.877	1,81	120.830	1,06	12	0,31	28.810	23,84
Huila	17.790	8,29	278.385	2,45	3	0,01	12.969	4,66
La Guajira	5.153	2,40	274.060	2,41	4	0,08	15.480	5,65
Magdalena	5.540	2,58	519.661	4,58	28	0,50	79.912	15,35
Meta	14.150	6,59	1.761.849	15,53	265	1,87	966.096	54,84
Nariño	16.115	7,51	168.685	1,48	2	0,01	10.379	6,15
Norte de Santander	3.688	1,72	191.383	1,68	2	0,05	9.562	4,99
Quindío	2.672	1,24	61.758	0,54	0	-	-	-
Risaralda	2.463	1,15	47.920	0,42	0	-	-	-
Santander	15.813	7,37	851.118	7,50	11	-	45.962	5,40
Sucre	236	0,11	12.621	0,11	0	-	0	-
Tolima	12.337	5,75	577.779	5,09	14	0,11	158.477	27,43
Valle del Cauca	24.881	11,60	657.273	5,79	8	0,03	26.902	4,09
San Andrés y Providencia	137	0,06	1.086	0,01	0	-	-	-
Intendencia del Arauca	2.125	0,99	92.103	0,81	6	0,28	28.497	30,94
Intendencia del Caquetá	12.345	5,75	701.791	6,18	9	0,07	61.768	8,79
Intendencia del Putumayo	6.889	3,21	179.044	1,58	0	-	-	-
Comisaría del Amazonas	125	0,06	2.681	0,02	0	-	-	-
Comisaría del Vaupés	50	0,02	2.324	0,02	0	-	-	-
Comisaría del Vichada	60	0,03	127.793	1,12	6	10,00	115.049	98,00
Comisaría del Guainía	4	0,00	391	0,00	-	-	-	-

Fuente: tomado de Diot Joelle (1976).

Cuadro 6.6, Tamaño promedio de las adjudicaciones 1931-1961

Departamento	Menores de 1.500 has	Mayores de 1.500 has
Totales	148,7	2.277
Antioquia	148,7	2.277
Atlántico	92,6	-
Bogotá D.E	112,5	-
Bolívar	92,8	3.061
Boyacá	103,8	4.555
Caldas	19,4	
Cauca	21,0	3.200
Cesar	184,0	2.627
Córdoba	147,9	2.252
Cundinamarca	57,0	2.425
Chocó	23,0	2.401
Huila	30,7	1.631
La Guajira	43,7	2.093
Magdalena	205,2	2.885
Meta	105,6	3.644
Nariño	9,9	5.190
Norte Santander	125,7	4.781
Quindío	23,4	-
Risaralda	43,6	-
Santander	119,5	3.662
Sucre	642,3	-
Tolima	63,8	2.441
Valle del Cauca	31,8	3.363
San Andrés y Providencia	1,o	-
Intendencia Arauca	9,1	4.750
Intendencia Caquetá	59,4	4.020
Intendencia Putumayo	22,5	-
Comisaría Amazonas	18,8	-
Comisaría Vaupés	270,0	-
Comisaría Vichada	-	-
Comisaría Guainía	-	-

Elaborado con base en Diot (1976).

El Gráfico 6.1 indica la evolución de las adjudicaciones por año entre 1931-1971 en predios y has, observándose el auge del proceso a partir de los años cincuenta y en especial en los sesenta.

La información recopilada por Diot para el periodo 1931-1971 sobre adjudicación de baldíos permite hacer algunas inferencias generales y otras particulares por regiones.

Un primer aspecto que se observa es que la dinámica de las adjudicaciones se acelera en los periodos previos a la discusión de proyectos de Ley sobre tierras o reforma agraria, en los años 1931-1933 y en 1956-1961, y luego decae. El tamaño promedio aumenta en esos periodos, lo cual mostraría una ambición de apropiación de tierras por parte de los terratenientes, con el fin de asegurarse lo más rápido la propiedad, antes de que cambie la legislación, en especial los límites fijados por la Ley en los tamaños de la adjudicación.

En general, el proceso de adjudicación de baldíos en este periodo es muy desigual por regiones y departamentos, marcando un proceso de colonización y formación de propiedades rurales con ritmos diferenciados. Esto podría indicar una política bastante casuística del Estado, sin una planeación y visión clara sobre el ordenamiento territorial y el desarrollo de la propiedad rural. Esto de alguna manera obedece al modelo de atender una demanda por baldíos, desordenada, sin una visión estratégica sobre el territorio. Sólo en los sesenta, cuando el Incora decidió emprender proyectos dirigidos de colonización, podría decirse que el Estado asumió una posición más orientadora del proceso, pero esto no duró más de una década, y mientras existieron los recursos de crédito externo para sostener sus proyectos.

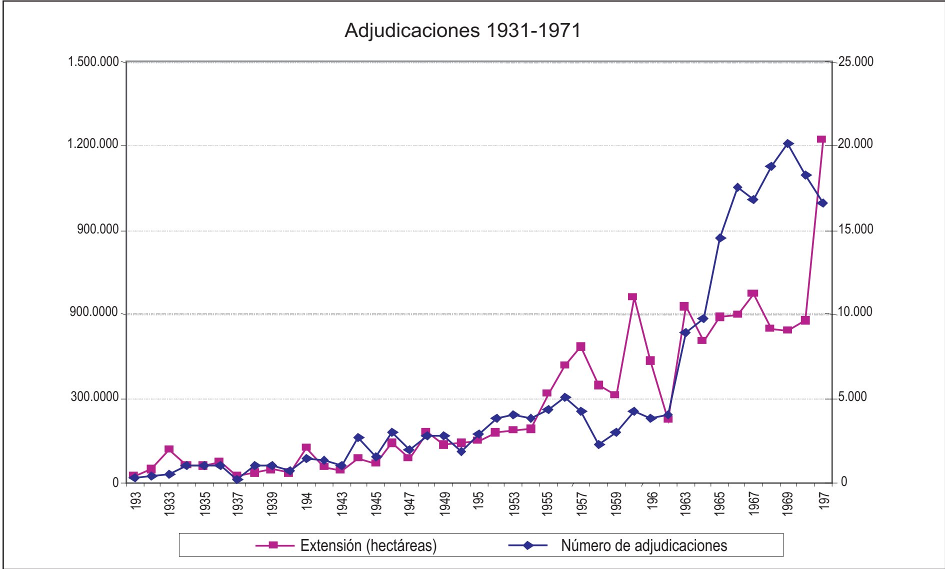
Desde mediados de los cincuenta, y hasta 1971, la adjudicación de baldíos tendió a aumentar, aunque no siempre de manera persistente y sin fluctuaciones; lo que se explica en buena parte por los efectos de desplazamiento de población desde el interior hacia territorios de la frontera, más allá de la zona andina, por causa de la violencia política desatada a finales de los cuarenta. Otra razón es la aprobación y ejecución de la Ley de reforma agraria en 1961 y la acción del Incora durante los sesenta, así como los acuerdos gubernamentales para dotar de tierras a los afectados por la violencia a través de la Caja Agraria, a partir de la creación del Frente Nacional, en 1957.

Y una tercera apreciación es que la distribución de tierras por la vía de la adjudicación de baldíos supera con creces la entrega de tierras vía reforma agraria en los sesenta.

De otra parte, el proceso de colonización y adjudicación de baldíos avanzó más rápido en la Orinoquia que en la Amazonía, con excepción del Departa-

mento de Caquetá. El Cuadro 6.7 recoge las diferencias de ritmos en la adjudicación de baldíos en el periodo 1931 - 1971 por regiones y situaciones. Esta diferenciación puede explicarse por diversos motivos: la diversidad geográfica, de desarrollo vial, razones políticas y de cambio en las políticas públicas, la diferenciación de estructuras agrarias regionales y los ritmos de poblamiento y desarrollo de la agricultura.

Gráfico 6.1.



Fuente: Elaborado con base en Diot (1976).

Cuadro 6.7, Ritmos en la adjudicación de baldíos por regiones

Región	Características
Costa Atlántica (Guajira, Cesar, Magdalena, Bolívar, Córdoba, Sucre)	Cesar y Córdoba presentaron un ascenso continuo de adjudicaciones desde 1950 y hasta mediados de los sesenta. Bolívar registra muy pocas adjudicaciones entre 1931-1960 y sólo en los sesenta se mueve la adjudicación, con un máximo en 1967; Atlántico registra bajas adjudicaciones todo el periodo, en términos de extensiones (solo hay un aumento en el número entre 1958-1961). El Cesar muestra un ascenso continuo desde los cuarenta, con un máximo en 1965, para luego descender; Guajira tiene ascensos continuos desde inicios de

	los cuarenta hasta 1965 y Magdalena presenta grandes fluctuaciones en los cuarenta, un ascenso claro durante los cincuenta y desde 1962. Sucre tiene unas adjudicaciones solo visibles en los sesenta.
Zona cafetera occidental (colonización antioqueña) (Antioquia, Viejo Caldas, Valle del Cauca, Tolima)	Antioquia y Risaralda registran un nivel bajo de adjudicaciones, aunque Antioquia tiene alguna dinámica, sin tendencia definida a partir de los cincuenta. Quindío muestra un ascenso continuo desde los treinta hasta mediados de los cincuenta y luego las adjudicaciones descienden hasta 1968. Caldas tiene una actividad muy fluctuante desde inicios de los cuarenta, sin tendencia definida. En el Tolima la actividad fue de menor cuantía todo el periodo, pero el número de adjudicaciones estuvo creciendo desde mediados de los cincuenta hasta 1968, aunque la extensión adjudicada creció mucho menos. Y en el Valle del Cauca hay un auge de adjudicaciones desde 1940 hasta mediados de los cincuenta, para luego descender y estabilizarse a bajo nivel en los sesenta.
Sur – Occidente (Cauca y Nariño)	Cauca muestra fluctuaciones continuas, alcanza máximos en 1955 y durante 1965-1966. En los sesenta la tendencia es de crecimiento y las adjudicaciones son relativamente bajas en extensión. En Nariño hay un auge desde fines de los cuarenta hasta 1946, que alcanza el máximo; luego hay actividad fluctuante y sólo desde 1965 se observa un ascenso continuo, al igual que en Cauca las adjudicaciones son de pequeño monto.
Oriente (Santanderes, Boyacá, Cundinamarca, Huila)	Huila tiene fluctuaciones sin tendencia desde mediados de los cincuenta hasta mediados de los sesenta, cuando se presenta un descenso claro. Norte de Santander registra ascensos en los sesenta y cierta estabilidad a niveles de baja adjudicación hasta 1962. En cambio Santander tiene mayor actividad desde mediados de los cuarenta, con un ascenso continuo que llega a su máximo en 1967. Cundinamarca tiene muy bajas adjudicaciones todo el periodo, hasta 1962 cuando se aumenta el número en extensiones muy pequeñas; Boyacá muestra una situación muy similar.

Orinoquia (Arauca, Cizañare, Meta, Vichada)	En Arauca la adjudicación se activa sólo a partir de 1954, sin tendencia definida, y se hace importante en los sesenta, con asignaciones de pequeño monto. En Vichada es marginal el proceso. En el Meta el crecimiento es notorio en los cincuenta y se mantiene a bajo nivel en los sesenta, las asignaciones son de montos importantes en áreas, en los cincuenta, y de áreas pequeñas, en los sesenta.
Amazonía (Amazonas, Putumayo, Caquetá, Gaviare, Guainía, Vaupés) (Gaviare no registra datos)	Amazonas, Vichada, Guainía y Vaupés registran adjudicaciones marginales durante todo el periodo. Caquetá es el de más actividad y cuantía, con un ascenso continuo desde 1952 hasta 1967 y un máximo en 1970. En Putumayo se dinamiza la adjudicación en los sesenta, después de registrar estabilidad relativa entre 1931-1960, con bajas asignaciones.
Chocó	Adjudicaciones marginales hasta 1963 y auge fluctuante en los sesenta y de poco monto.

Fuente: Elaborado a partir de Diot (1976).

Bibliografía

Aguilera Camacho, Alberto. *Derecho agrario colombiano*, Tercer Mundo, Bogotá, 1962.

Amézquita de Almeida, Josefina; Tovar Mozo, Wenceslao. *Régimen legal de Baldíos en Colombia*, Editorial Temis, Bogotá, D.E., 1961.

Arango, Mariano. *El Café en Colombia, 1930-1958. Producción, circulación y política,* Universidad de Antioquia, Carlos Valencia Editores, Bogotá, 1982.

Arias Puerta, Jairo. *La ganadería en la formación social colombiana. Entre el atraso y la competitividad,* Ministerio de Agricultura, Colombia, 1999.

Asociación Colombiana de Ganaderos. *Boletín ganadero*, No. 1, junio de 1943; No. 2, julio de 1943; No. 3, agosto de 1943; No. 4, 0ctubre de 1943; No. 5, noviembre de 1943.

Bejarano, Jesús Antonio. "Los orígenes del problema agrario", en Mario Arrubla (compilador), *La agricultura colombiana en el siglo XX*, Colcultura, Biblioteca Básica Colombiana, Bogotá, 1976.

Bejarano, Jesús A. *Economía y poder. La SAC y el desarrollo agropecuario colombiano 1871-1884*, SAC - Cerec, Bogotá, 1985.

Bidegain, Ana María. *Iglesia, pueblo y política. Un estudio de conflictos de intereses, 1930-1955*, Universidad Javeriana, Bogotá, 1985.

Bolívar, Ingrid; Malagón Flórez, Alberto. "Cultura y poder: el consumo de carne bovina en Colombia", en: *Nómadas.* No. 22, abril de 2005, Universidad Central, Bogotá.

Carvajalino Jácome, Luis Jorge. "Un nuevo régimen de tierras", en *Revista Agricultura Tropical*, No. 4, mayo de 1945.

Curie, Lauchlin. *Programa de Desarrollo Económico del Valles del Magdalena y Norte de Colombia. Informe de una Misión*, Litografía Arco-Editorial, Argra Ltda., Bogotá, 1960.

Currie, Lauchlin. *Informe sobre un estudio económico del Meta*, 1961.

Diario Popular, "Para desarrollar el capitalismo industrial es preciso liquidar el latifundio", 10 de junio de 1945.

Diario Popular,"La Ley 100 perjudica a los campesinos", 23 de marzo de 1945.

Diot, Joelle. *Estadísticas históricas. Baldíos 1931-1971. Legislación y adjudicaciones. Seminario Permanente de Problemas Colombianos*, DANE, *Boletín Mensual de Estadística*, No. 296, marzo 1976.

DNP, Ministerio de Agricultura. *Misión de estudios del sector agropecuario*, tres volúmenes, Bogotá, 1990.

García, Antonio. *Bases de la economía contemporánea. Elementos para una economía de la defensa*, Ediciones R.F.I.O.C, Bogotá, 1948.

Henderson, James David. *La modernización en Colombia,* Universidad de Antioquia, 2006.

Informe Lebret. *Estudio sobre las condiciones del desarrollo de Colombia*, Comité Nacional de Planeación de la Presidencia de la República, Aedisa Ediciones Ltda., Cromos, Bogotá, 1958.

López, Alejandro, *Problemas colombianos*, París, Editorial París-América, 1927.

Machado, Absalón. *Políticas agrarias en Colombia 1900-1960*, CID, Universidad Nacional, Bogotá, 1986.

Machado C, Absalón. *Cambios organizacionales en el sector público agropecuario: el coro del Ministerio de Agricultura*, Cega-Colciencias, Documentos de trabajo No. 7, Bogotá, 2000.

Muñoz, Cecilia. "Gotas de Leche", en *Revista Credencial historia.* Edición 118, octubre de 1999.

Osorio, Mario, y Novoa, Andrés. *Historia de la investigación agropecuaria en Colombia*, mimeogr, DNP, 1978.

Pécaut, Daniel. *Orden y violencia: evolución socio-política de Colombia entre 1930 y 1953*, Norma, Bogotá, 2001.

Samper G., Armando. "Un país de agricultores sin Ministerio de Agricultura", en *Agricultura tropical* 2 (11): 3-6, diciembre, Bogotá, 1946.

Stewart, Herber R. *Misión Agrícola para Colombia*, Banco Mundial, Bogotá, 1955.

Valderrama, Mario. "Efecto de las exportaciones norteamericanas de trigo en Bolivia, Perú, Ecuador y Colombia", en *Estudios Rurales Latinoamericanos*, Vol. 2, No. 2, mayo-agosto, 1979.

Yarrington, Doug. "Cattle, Corruption and Venezuela State Formation during the Regime of Juan Vicente Gómez, 1908-1935", en *Latin American Research Review*, vol. 38, No. 2, pp. 99-33, 2003.

7. Política agraria y conflictos durante la Violencia

Introducción

En este ensayo se hace una aproximación a los principales acontecimientos del contexto político y social de los años cincuenta, con énfasis en la Violencia y sus relaciones con los conflictos en el sector rural. El cierre de los canales de participación política que deviene con los gobiernos conservadores de Ospina y Gómez creó las condiciones para el surgimiento de las primeras guerrillas liberales y grupos de autodefensa campesina, que serían a su vez los antecedentes más inmediatos del surgimiento de grupos armados en el campo, que derivarían en los sesenta en la creación de las FARC. La dictadura conservadora de Rojas Pinilla decretó una amnistía para la desmovilización de buena parte de los grupos campesinos que se habían alzado en armas para defenderse.

Se hace un recuento rápido de las manifestaciones regionales del 9 de abril de 1948, cuando fue asesinado el caudillo liberal Jorge Eliécer Gaitán, mostrando una respuesta más organizada en el campo que en la ciudad ante dicho acontecimiento político. Este asesinato y la conservatización de la vida nacional que implementaron los gobiernos de la época están en la matriz de los procesos de conformación de las guerrillas campesinas, unas de origen liberal, otras comunistas; que tendrán un notorio protagonismo en algunas zonas del país. Por ello se hace mención de las guerrillas del Llano y sus dos leyes, que buscaban de alguna manera regular y ordenar los procesos agrarios en esa vasta región, y cuyo ejemplo fue seguido por otros grupos de autodefensa campesina ante la persecución gubernamental.

Las luchas agrarias continuaron como parte del proceso iniciado en los años veinte y treinta, con nuevas modalidades, ahora armadas, ante la arremetida conservadora y el cierre de los canales democráticos. El caso del Su-

mapaz y el oriente del Tolima es un ejemplo notorio de las características que asume la lucha campesina, tanto por la tierra y las reivindicaciones de bienes públicos, como por la defensa contra la represión oficial. Esta lucha del Sumapaz ha sido bastante analizada por investigadores como Gonzalo Sánchez, el informe sobre la Violencia de Guzmán, Fals y Umaña; Laura Varela y Yuni Romero, Rocío Londoño, Elsy Marulanda, José Jairo González, Medófilo Medina y Eduardo Pizarro Leongómez, entre muchos otros, a quienes remitimos para los detalles del caso.

También se hace mención de los cambios en la tenencia de la tierra observados en las muestras agropecuarias realizadas por el DANE y el censo agropecuario de 1960, que dejan ver claramente la consolidación de la estructura agraria fundamentada en la gran propiedad y la fragmentación y formación de minifundios. En ese sentido las políticas practicadas hasta los años cincuenta no afectaron en absoluto la estructura de la propiedad rural conformada desde el siglo XIX; la legislación de los cincuenta fortalece los patrones de esa estructura. Sólo la ley 20 de 1959 hizo el intento de introducir cambios en el uso del suelo, mas no en la estructura de la tenencia, después de que había fracasado en los inicios de la década el intento de poner gravámenes a la propiedad rural como un mecanismo para movilizar la tierra al mercado y hacer que cumpliera su función social.

7.1. Contexto político y económico

Los años cincuenta del siglo pasado no son una década de grata recordación para los colombianos; se vivió una violencia cruel, como nunca se había visto, fundamentada en odios partidistas exacerbados a la luz de los procesos de modernización y las diferencias de clases. La memoria de esta Violencia quedó consignada en la admirable obra escrita por Fals Borda, Germán Guzmán y Eduardo Umaña Luna, *La Violencia en Colombia*.

Esta década, además de la intensificación de la violencia con el asesinato de Gaitán en 1948, se caracteriza por una serie de procesos y acontecimientos que no deben perderse de vista. Entre ellos vale mencionar: el auge económico de la posguerra, que puso al país en una senda de crecimiento continuo, aunque ello no resolvió la escasez de divisas para el desarrollo; la llegada de misiones extranjeras para recomendar procesos de modernización al estilo norteamericano, en el caso de la agricultura; el surgimiento del régimen cubano de Fidel Castro, que introdujo preocupaciones políticas en el transcurso de la guerra fría para los países de América Latina; el nacimiento de las primeras

guerrillas y grupos de autodefensa campesinos, que derivarían en parte en los sesenta en el grupo subversivo las FARC; el inicio de un desarrollo gremial sectorial que ya venía caminando desde la década anterior reforzando el sistema corporativista; la prolongación de los conflictos agrarios con el auge de una nueva ola de colonización de la periferia, impulsada por los desplazados de la Violencia; la creación del Frente Nacional como pacto bipartidista que dio cauce a un proceso político de alternación, fundamentado en la exclusión política de los opositores al régimen y sin posibilidad de que participaran en los gobiernos de los siguientes 16 años.

Además, a partir de mediados de la década se empezó a aplicar en el país la Ley 480 de excedentes agrícolas norteamericanos de 1954, que tendría una gran incidencia en el crecimiento de la dependencia alimentaria y el decaimiento del cultivo de trigo en Colombia (Machado, 1986). También, a fines de la década, se estableció por primera vez una Comisión Especial de Rehabilitación para atender las víctimas de la Violencia, siendo el problema agrario y de tierras (colonización y parcelaciones) el que más ocupó su atención.

La agudización de los conflictos presentados desde finales de la década de los cuarenta puede considerarse como un hecho predominantemente rural. Allí, los resultados de la ola desarrollista, que había empezado a desplegarse en la década anterior, y que tuvo un importante impulso en las condiciones económicas, políticas y sociales surgidas de los años de la posguerra, se había manifestado como un conjunto de tensiones políticas, sociales y económicas que permitían prever enfrentamientos de clase en todo el país.

La violencia en el campo hunde sus raíces en los procesos de colonización y concentración de la tierra del siglo XIX, en los conflictos agrarios de los años veinte y treinta y en las ocupaciones, desalojos y arrasamientos de tierras de los años cuarenta, así como en los casos de concentración de tierras por utilización de títulos fraudulentos. La información disponible permite identificar en esos años algunas continuidades entre los conflictos agrarios precedentes con los de la década de los cincuenta.

Los móviles políticos también fueron centrales en la oleada de violencia a lo largo de la década de los cincuenta; hasta 1962 se contabilizaron unos 200.000 muertos (Guzmán, 292). Aunque las manifestaciones políticas de la violencia habían empezado a generalizarse desde 1946, el asesinato de Jorge Eliécer Gaitán fue el detonante de una serie de conflictos que no se restringieron a Bogotá, sino que se extendieron a las zonas rurales, donde los conflictos se prolongaron durante los años siguientes.

Después de la alianza entre el presidente conservador Mariano Ospina Pérez y algunos liberales, que contrarrestó el potencial transformador de "El Bogotazo", la explosión de la violencia bipartidista incentivada desde las elites, la depuración y fortalecimiento de las fuerzas militares y de policía, así como la represión contra los trabajadores que habían participado en las rebeliones del 9 de abril y los miembros del Partido Comunista, conformaron el panorama predominante en todo el territorio. Pocos días después del 9 de abril, el Presidente Ospina rompió relaciones diplomáticas con la Unión Soviética, al tiempo que el clero y el conservatismo, con el apoyo de sectores del liberalismo, desarrollaron una política represiva contra los comunistas.

Los enfrentamientos bipartidistas de comienzos de los treinta tuvieron nuevamente cabida cuando el conservador Mariano Ospina llegó a la presidencia de la República en 1946. Esta vez el ambiente estaba marcado por una mayor tensión política y social: desde septiembre de 1946 la agitación de las huelgas y los paros solidarios se sumó a la alteración del orden público durante las campañas políticas previas al cambio presidencial de 1946. Con cada una de estas campañas se fueron extendiendo las divisiones y el sectarismo político hacia las regiones. Los comicios electorales fueron en los años siguientes una causa del progresivo deterioro de la tranquilidad, especialmente en 1949, cuando el partido liberal se negó a otorgarle legitimidad a la presidencia de Laureano Gómez (Bushnell, 1996: 279).

A pesar de la profunda división bipartidista y el sectarismo político, el gobierno de Ospina logró sostenerse por la clausura del parlamento, por el pacto bipartidista para compartir el poder y por el apoyo del ejército. Sin embargo, las diversas manifestaciones regionales, municipales e incluso veredales de la violencia fueron fruto tanto de esta profunda división y lucha bipartidista, como de las tensiones locales precedentes, que fueron catalizadas a través de los enfrentamientos políticos posteriores a 1948.

Desde este momento y hasta 1953 la cantidad de asesinatos se mantuvo en un alarmante ascenso. De esta primera oleada de violencia quedaron medianamente exentos los departamentos de Nariño y la Costa Atlántica; se presentó con más fuerza en la región de los Llanos orientales y la zona andina, desde Cauca hasta Boyacá y Norte de Santander, donde la violencia tendría un carácter marcadamente político.

El estado de sitio, bajo el cual se restringía una gran cantidad de libertades civiles, se mantuvo desde 1949 y luego durante toda la presidencia de Laureano Gómez, elegido ante la ausencia liberal en las elecciones. Con la

posesión de Laureano, que intentó imponer un estado corporativista de corte franquista, se agudizó el sectarismo político y se desencadenó una ola de represión desde el partido de gobierno que generó la formación, en campos y ciudades, de "Comités de resistencia". Esta experiencia, y las juntas revolucionarias posteriores al 9 de abril, mostraría el alto grado de organización campesina que en muchos casos conduciría a la aparición de gobiernos informales o el levantamiento armado (Torres, 1963: 117).

En este contexto, el 13 de junio de 1953, el Teniente Coronel Gustavo Rojas Pinilla, apoyado por un temporal consenso entre los liberales y conservadores, que veían en la reforma constitucional propuesta por Laureano Gómez un propósito claro de acaparamiento del poder del Estado, dio un golpe de Estado, con la idea de entregar la presidencia a otro candidato conservador. Sin embargo, por mandato de una Asamblea Nacional Constituyente, convocada y formada por el mismo Rojas, éste se mantuvo en el poder hasta mayo de 1957.

Bajo la fórmula de un "Estado Cristiano y Bolivariano", Rojas Pinilla se adentró en una serie de reformas económicas y sociales que, aunque no se movían en el plano de lo estructural, ni buscaban seguir un plan preestablecido, sí intentaron responder al clima de violencia que vivía el país e intentaron, por ende, ampliar el radio de acción del Estado.

A mediados de 1954 se desarrolló un rápido proceso de amnistía bajo el que se logró una relativa pacificación del oriente colombiano, reduciendo la violencia a Caldas, Tolima, Huila y Sumapaz. Sin embargo, para finales de 1954, después de la breve e insuficiente amnistía, Rojas arremetió contra los campesinos que aún se mantenían en armas.

La imposibilidad de diezmar la violencia, las nuevas condiciones económicas creadas por una caída en los precios del café, pero sobre todo por el recelo que generaba en los partidos tradicionales la idea de una tercera fuerza en el poder, constituida por el pueblo y las fuerzas militares, provocaron la caída de Rojas Pinilla después del paro del 10 de mayo de 1957, en el que participaron sectores empresariales y profesionales. Con el posterior ascenso de una Junta Militar, representantes del liberalismo y del conservatismo se prepararon para instaurar un régimen de alternancia política que vino a denominarse el Frente Nacional.

De manera paradójica, mientras el país se veía afectado por la peor oleada de violencia, la economía colombiana presentaba una recuperación reflejada especialmente en los índices de crecimiento. Con la recuperación económica

mundial de la posguerra, el país recibió el estimulo suficiente para que su PIB creciera a una tasa promedio anual del 5% entre 1945 y 1955, mientras la industria lo hacía en un 9,4%, en medio del proceso de sustitución de importaciones que recibió un fuerte impulso desde años anteriores (Machado, 1986: 95).

Al mismo tiempo, las altas tasas de crecimiento contrastan con la distribución inequitativa sobre la tierra y los ingresos. El nivel real de los salarios agrícolas, por ejemplo, se mantuvo constante entre la década de los treinta y comienzos de los sesenta (Ocampo, 1987: 327).

Este crecimiento industrial, junto con las transformaciones producidas por la ampliación del mercado interno, la acumulación de capital generada por el aumento de los precios internacionales del café (crecieron entre 1949 y 1954 para caer drásticamente desde 1955), el contexto inflacionario, que produjo altos precios para los bienes agrícolas, o el auge de la agroindustria dieron cuenta del afianzamiento del desarrollo capitalista en la economía nacional.

La intervención económica del Estado siguió siendo un mecanismo importante, aunque no de la misma magnitud de otros países latinoamericanos. Esta se evidenció, por ejemplo, en el compromiso del gobierno con el proyecto de industrialización, que se hizo patente con la creación de Ecopetrol y de Acerías Paz del Río, cuya construcción implicó la canalización de una gran cantidad de recursos de ahorro privado. Sin embargo, los gremios rechazaban abiertamente la creciente intervención del Estado en la economía, aun cuando sus utilidades fueron positivas en todo el periodo.

No obstante, como antecedente de la idea de Laureano Gómez de formalizar en la Constitución la creación de un Estado corporativista, el periodo de la posguerra fue propicio para que los gremios influyeran fuertemente sobre el Estado. Esto fue visible, por ejemplo, en la capacidad del gremio de industriales para orientar las importaciones hacia determinados bienes y particularmente durante la reforma cambiaria de 1948, cuando los hechos del 9 de abril propiciaron un temporal entendimiento entre los comerciantes de Fenalco y los industriales de la Andi para neutralizar el matiz de lucha de clases que adquirieron las revueltas posteriores a “El Bogotazo”.

Posteriormente, durante el régimen de Rojas Pinilla, la oposición de los gremios económicos se explica no sólo por su aversión a las políticas intervencionistas, visibles por ejemplo en la emisión de bonos obligatorios, en el

mantenimiento de la doble tributación para las industrias o en la incursión estatal en el sector tabacalero, sino especialmente en la dificultad para influir en el nuevo contexto político (Sáenz, 1992: 60].

En materia de política agraria esta intervención se tradujo, desde finales de guerra, en la distribución de cuotas de importación a través Instituto Nacional de Abastecimiento, INA, para productos como arroz, oleaginosas o trigo; la creación de contratos para elaboración o distribución de productos, como azúcar, grasas, trigo y aceites vegetales, así como la concertación de los precios de algunos productos básicos para la industria. También fue importante la creación del Instituto de Fomento Algodonero y Tabacalero, posteriormente integrados al ICA, en los sesenta.

El aumento del valor de las exportaciones y del crédito agrícola fue uno de los mejores indicadores agrarios del contexto de recuperación económica mundial de la posguerra y del auge capitalista, que empezó a evidenciarse en el sector agropecuario durante estos años. Sin embargo, aunque entre 1950 y 1960 la tasa promedio de crecimiento del producto bruto agrícola se mantuvo en un 3,5% anual, este crecimiento no fue suficiente para responder al acelerado crecimiento industrial de esa misma década (Machado, 1986: 122). En 1957 el ministro de agricultura, Jorge Mejía Salazar, decía: "expresado en sus términos más simples el problema agropecuario de Colombia es el de un gran déficit de producción agrícola y ganadera con un alto costo de producción" (Ministerio de Agricultura, 1958: 23). Esta visión instrumental sobre el problema agrario colombiano sería predominante durante buena parte de la década y marginaría cualquier intento de distribución de la tierra.

Mientras las economías campesinas permanecían relegadas de la acción estatal, los grandes agricultores se vieron beneficiados por una serie de políticas, en particular por la protección arancelaria, otorgada en el nuevo Arancel de Aduanas de 1951, pero también por el proceso de sustitución de importaciones, la política inflacionaria y la igualación de los precios nacionales e internacionales, que se encontraban al alza en este momento (Machado, 1986: 104).

La importación masiva de tractores (se pasó de 195 unidades, entre 1940-1945, a 850, entre 1945-1950) dio cuenta del auge que tendría la agroindustria nacional durante estos primeros años de la violencia. En el decenio siguiente el valor de la producción comercial se incrementaría en un 588%, los cultivos tradicionales en un 119,3% y los cultivos de plantación en un 304% (Machado, 1986: 95, 122).

La política agraria durante el gobierno de Rojas Pinilla estuvo definida entonces por los intentos de solucionar los problemas de productividad derivados de la violencia en el campo, la falta de tecnificación e irrigación de capitales y el inadecuado uso de la tierra. Sin embargo, Rojas no dio ningún impulso claro a la reforma de la estructura agraria, más bien las acusaciones de corrupción por la compra de ganado y bienes raíces fueron un componente de la etapa final de su gobierno, centrándose más en los procesos de colonización y parcelación.

De igual manera que el informe de la Misión Currie de 1950, el diagnóstico efectuado en 1955 por Herbert Stewart, del BIRF, no se concretó en ninguna política que corrigiera la alta concentración de la tierra. Según la misión: "Ni el cultivo más intensivo, ni el empleo en mayor escala de la tracción mecánica han logrado suscitar la formación de la explotación de mediana dimensión, cuya ausencia es uno de los rasgos más característicos de la estructura agraria de Colombia. Los procesos realizados se deben al arriendo y mecanización, en apreciable escala, de tierras de latifundio o a la conversión de terrenos incultos en tierras de labranza por los propios terratenientes" (Machado, 1986: 123).

Al igual que durante la década de los cuarenta, en la años siguientes la ganadería recibió una especial atención por parte de la política agraria. No solo porque en 1950 la Asociación Colombiana de Ganaderos entró a formar parte del gabinete del Ministerio, junto con la Federación de Arroceros y el Instituto de Fomento Ganadero (Decreto 3092 de 1950), sino porque el presupuesto estatal de estos años para la agricultura se dedicó en su mayor parte a la creación de puestos de monta, a prácticas de investigación y extensión en inseminación y, en un tercer lugar, a la compra de maquinaria agrícola (Ministerio de Agricultura, 1951: 22).

Por otra parte, el paulatino agotamiento de la frontera agrícola y los proyectos de pacificación del gobierno de Rojas restringieron las políticas de colonización a los Llanos orientales, no sin grandes problemas: "No obstante la creencia de que pudieran abrirse terrenos por medio de la colonización eficientemente dirigidas, o suplir las deficiencias volviendo los ojos a los Llanos orientales, las informaciones disponibles indican que las tierras incultas susceptibles de un aprovechamiento económico a corto plazo son hoy día limitadas para su desarrollo, ya sea por falta de vías de comunicación, de sistemas de irrigación o de drenaje, o por estar en la selva virgen" (Ministerio de Agricultura, 1958: 31).

Esta tendencia a la colonización de las zonas marginadas se venía presentando desde comienzos del gobierno conservador de Ospina Pérez, cuando la adjudicación de baldíos se orientó mayoritariamente a las regiones donde los conflictos por la tierra no habían presentado un carácter marcadamente violento en años anteriores (Cuadro 7.1).

Cuadro No. 7.1, Adjudicación de Baldíos en 1951

	No.	Has		No.	Has
Antioquia	86	31.296	N. Santander	6	203
Bolívar	2	1.253	Santander	32	10.879
Caldas	81	2.848	Tolima	114	15.516
Cauca	159	4.373	Valle	593	19.448
Cundinamarca	23	1.673	Caquetá	40	1.712
Chocó	28	1.174	Meta	17	39.327
Huila	16	1.605	Amazonas	6	32
Magdalena	52	9.335	Guajira	56	301
Nariño	883	3.829	Putumayo	119	3.364
			Total	2.313	158.188

Fuente: Memorias Ministerio de Agricultura (1951).

Las condiciones de los trabajadores rurales también sufrieron un revés. Aunque de acuerdo con el censo agropecuario de 1960 los niveles de salarización habían aumentado con respecto a los del comienzo de la década, las aparcerías y el arrendamiento seguían teniendo importancia, pese a la crisis que afrontaron durante los años anteriores. La situación laboral era aun más precaria, pues los salarios agrícolas se habían rezagado frente al aumento del costo de vida (Machado, 1986: 98). Esto no solo acentuaba las disparidades entre las rentas rurales y urbanas, deteriorando la distribución del ingreso, sino que estructuraba relaciones sociales propicias para la violencia.

El debilitamiento y represión de las organizaciones sindicales desde finales de la década del cuarenta por la política divisionista, instaurada desde la pausa de la revolución en marcha, también impidió canalizar las reivindicaciones de los trabajadores rurales. La división de las organizaciones urbanas de trabajadores fue seguida por la de los rurales y la Iglesia, a través de la

UTC, promovió una fuerte influencia del gobierno de Unión Nacional en zonas como Boyacá, Nariño o la zona cafetera de Antioquia y Nariño, en donde además fueron evidentes los enfrentamientos bipartidistas (Sánchez, 1982: 196).

Este cierre de las posibilidades de participación política y en general de los canales de ascenso social para las mayorías campesinas, así como los obstáculos para acceder a la propiedad y a la acumulación, el bajo acceso a la educación y los bajos niveles de ingreso produjeron frustraciones evidenciadas durante la Violencia. La conciencia sobre la miseria de los campesinos comenzó a aparecer tanto dentro del campesinado como de los propietarios y los políticos a nivel regional y nacional (Torres, 1963: 116). El conocido informe del Padre Lebret así lo confirma (Misión de Economía y Humanismo, 1958).

La marginalidad campesina se evidencia claramente en el acceso a la educación. No solo por la estrecha relación entre los municipios afectados por la violencia y las altas tasas de analfabetismo en las áreas rurales, sino porque las escuelas rurales se vieron afectadas por la violencia: edificaciones afectadas, maestros desplazados o asesinados y la imposibilidad de los niños para asistir a la educación (Torres, 1963: 121).

La respuesta oficial a estas condiciones se tradujo en una serie de políticas asistencialistas realizadas a través de la Oficina de Rehabilitación y Socorro, organizada a comienzos del gobierno de Rojas en la mayoría de los departamentos afectados por la violencia. Esta Oficina hacía parte de Sendas, la Secretaría Nacional de Asistencia Social, bajo la cual el gobierno de Rojas asistió a los campesinos, a través de campañas de salud y mejoramiento ambiental, campañas de alfabetización, la creación de escuelas vocacionales y agrícolas, así como la construcción de casas campesinas, la expedición de seguros campesinos y de una gran cantidad de préstamos extraordinarios a los damnificados por parte de la Caja Agraria.

7.2. Características regionales del conflicto en el campo

7.2.1. El 9 de abril y la explosión de conflictos precedentes en el campo

El escenario de violencia en el sector rural se agudizó desde los días posteriores al asesinato de Jorge Eliécer Gaitán. A pesar de que la mayor parte de las acciones de respuesta organizada a la muerte del líder se hicieron a nombre del partido liberal, el levantamiento trascendió la lucha bipartidista y

adquirió la forma de una rebelión antioligárquica en la mayor parte del país (Sánchez, 1982: 203).

La amplitud con la que resonaron en muchos rincones del país los acontecimientos del 9 de abril de 1948, cuando se desarrollaba la IX Conferencia Panamericana, y la magnitud de los hechos desencadenados muestran el amplio apoyo a Gaitán en la provincia por estos años. Allí es donde los conflictos presentaron una mayor complejidad; el levantamiento fue más prolongado y el campesino se vio obligado a tomar las armas para defenderse de la persecución del régimen conservador.

La respuesta inmediata en el campo fue más organizada que en la ciudad. Aunque ciertamente hubo importantes diferencias, en la mayoría de regiones se produjo la formación de autogobiernos y de milicias populares. Y en los meses posteriores al nueve de abril el gobierno buscó encarcelar a los participantes de estas experiencias de autogobierno o hacerles consejos de guerra, lo que llevó a algunos de ellos a lanzarse a la lucha guerrillera. En otras regiones predominó el enfrentamiento bipartidista y las confrontaciones por viejos conflictos y rencillas.

En una buena parte de los municipios del occidente del país se presentó una venta precipitada de café, como causa de la zozobra generada por tales conflictos; se produjeron algunos hechos de saqueo y venganza y también remoción de autoridades y formación de Juntas Revolucionarias (Sánchez, 1982: 210).

En municipios tolimenses como Ibagué, Armero, Alvarado o el Líbano, convertido este último en baluarte gaitanista desde años anteriores, la vida de las Juntas Revolucionarias fue comparativamente mayor y el levantamiento tuvo un marcado carácter anticlerical. Sin embargo, fue en el Departamento de Santander en donde el levantamiento fue más vigoroso; allí, las Juntas, formadas por gaitanistas, pero también por empleados y comerciantes, lograron un importante grado de movilización y organización en los días posteriores a "El Bogotazo" (Sánchez, 1982: 214).

Sin embargo, la represión también fue una característica común en las regiones de levantamientos. Muchos de los oficiales que comandaron la represión contra quienes participaron en los levantamientos del nueve de abril (los nueveabrileños), serían luego artífices de la represión contra la guerrilla, tal fue el caso del entonces mayor del ejército Sierra Ochoa, protagonista de las operaciones contra las guerrillas del Llano (Sánchez, 1982: 217).

También haría su aparición en Tuluá, Jesús María Lozano, "El Cóndor", cuyo accionar sería el preludio de la estrategia del partido conservador para lograr la gobernabilidad en medio del conflicto. De tal estrategia de represión haría parte además la transformación de la policía en un grupo politizado (la "policía política"), o la formación de grupos civiles contraguerrilleros en el Llano, en algunos casos denominados "guerrillas de paz".

7.2.2. Participación y organización de los campesinos

Aun cuando las diferencias regionales y municipales de estas manifestaciones de la violencia son inocultables, la sevicia contenida en la mayoría de los conflictos de la época parece un denominador común. También lo fue la participación de los campesinos, muchos de los cuales se integraron al conflicto nacional cuando fueron expoliados o desplazados por la violencia, cuando fueron perseguidos o cuando jornaleros y cosecheros eran tomados como carne de cañón para la intimidación a los propietarios (Ortiz, 1986: 282).

La violencia rompió los marcos del vecindario rural, pero actuó de forma diferenciada en las cabeceras municipales y en las veredas. Los grupos dentro del municipio se aliaron generalmente con las instituciones oficiales y entraron en conflicto con la población de las veredas, mientras que los campesinos se dividieron profundamente bajo los símbolos de los partidos tradicionales, liberal y conservador. Los campesinos no solo fueron arrastrados a combatir, sino que respondieron al conjunto de condiciones políticas y económicas de su contexto, generando así un círculo vicioso de destrucción: "Esta descomposición veredal es uno de los fenómenos sociales más desastrosos para la futura estructuración de la república, porque altera por la base la estabilidad misma de la patria" (Guzmán, 2006: 150).

La policía actuó de manera parcializada a favor de quienes la reclutaban, de los alcaldes y gobernadores sectarios. Su participación fue utilizada por las elites para la prosecución de la política de tierra arrasada, aplicada en varias regiones del país durante la década anterior. En el Líbano, Tolima, por ejemplo, un grupo de campesinos se organizó para realizar retaliaciones en contra de elementos de la policía rural que habían participado en el despojo de campesinos. Esta tensión desembocó en la lucha armada. El partido comunista, que había sido conminado a la clandestinidad, buscó capitalizar la coyuntura de tensión política y social posterior a 1949 y envío algunos emisarios a las regiones, para organizar al movimiento campesino en una actitud de autodefensa (Guzmán, 2006: 157).

Va tomando entonces forma el movimiento guerrillero de autodefensa en muchas regiones: en Chaparral, en 1950, donde las ligas campesinas se habían fortalecido con el apoyo del Partido Comunista, y en ese mismo año, en San Vicente de Chucurí; en el suroeste y norte de Antioquia (Urrao, Golfo de Urabá); en Yacopí (Cundinamarca); en la Dorada (Caldas) y en el Sumapaz.

Los jefes guerrilleros eran en su mayoría exiliados, operaban lejos de sus propiedades, eran peones o pequeños propietarios que fueron expulsados después de que su rancho y sembrados fueron talados o quemados. Pero su característica más común fue el haber surgido dentro de estructuras sociales previas, en donde gozaban de reconocimiento veredal o municipal como líderes, o contaban con algún tipo de experiencia en las organizaciones campesinas, ligas o sindicatos conformados en años anteriores. Los líderes carismáticos de las veredas generalmente adquirieron una mayor importancia e influencia que los líderes tradicionales o gamonales (Torres, 1963: 110). Los relatos de líderes campesinos como Eusebio Prada son bien indicativos del tipo de situaciones que se vivieron en el Sumapaz (Prada, 2008).

Cuadro 7.2

Comandos Revolucionarios durante la primera etapa de La Violencia
Comando de las Fuerzas Revolucionarias de los Llanos orientales.
Comando Revolucionario de Santander.
Comando de las Fuerzas Revolucionarias de La Palma y Yacopí.
Comando de las Fuerzas Revolucionarias del Sur del Tolima.
Comando del Oriente del Tolima.
Comando de Sumapaz
Comando de Pavón
Comando de las Fuerzas de Autodefensa de Gaitanía.
Comando de las Fuerzas de Autodefensa del Tequendama.
Comando del Río Chiquito y Símbola-Páez.
Comando de Nare.
Comando de Anorí.
Comando Guerrillero de La Rivera.

Fuente: Guzmán, Fals Borda, Umaña (2006).

En Cundinamarca, en la región nororiental de La Palma y Yacopí, se produjo un escenario de luchas en el que sobresalían los dirigentes Drigelio Olarte y Saúl Fajardo. En los municipios de Baraya y Laureles, en el Huila, el grupo de "Los Muchachos" custodiaba los bienes de los campesinos y, al mismo tiempo, imponía cuotas, compartía cosechas y robaba ganado. Y en algunas zonas de los Llanos orientales los Comandos Revolucionarios planean impuestos diferenciados según la pertenencia a uno u otro partido político (Guzmán, 2006: 41).

Estos actos, entendidos por la elite como bandidaje, constituían junto con la selección de los blancos atacados, una respuesta al contexto económico y social descrito. Como lo muestra Gonzalo Sánchez, solo las pérdidas por saqueos del 9 de abril en Bogotá "eran equivalentes al monto de los delitos contra la propiedad en los veinte años precedentes, es decir, que el pueblo se cobró, en ese lapso, el hambre que había padecido desde la masacre de las Bananeras y las grandes revueltas de fines de los años veinte" (Sánchez, 1982: 200).

En los Llanos orientales el conflicto tuvo características particulares. Las labores agropecuarias se centraban en la ganadería y el trabajo en el hato encarnaba sus propios conflictos. Los conuqueros, acusados por los dueños de las haciendas de cuatrerismo, vivían y trabajaban al interior de la hacienda, sin la posibilidad de tener su propio ganado. El veguero, por el contrario, tenía derecho a criar algunas reces dentro de la hacienda, pero a cambio de su trabajo no recibía más que algunos víveres, incluyendo algunas reses viejas. En la parte alta de esta pirámide se encontraban el caballicero, el vaquero y el caporal. Todas estas clases de trabajadores de la hacienda ganadera de los Llanos asumieron roles de soldados o de jefes durante las movilizaciones armadas, especialmente desde 1951, cuando los dueños de los hatos se volvieron contra la "peonada en armas" (Guzmán, 2006: 71).

Como respuesta a la movilización llanera, el gobierno creó, primero, un cuerpo de antiguerrillas, denominado "guerrillas de paz", conformado por cabecillas civiles al mando, seguidos por oficiales y suboficiales, que comandaban las acciones, y por baquianos conocedores de la región (Guzmán, 2006: 73). Eran en realidad grupos paramilitares.

La organización de los campesinos condujo a la promulgación de Leyes que intentaban crear, en un primer momento, estructuras políticas, productivas y militares autónomas (Primera Ley del Llano, 11 de septiembre de 1952) y que luego buscarían la consolidación de una organización de tipo estatal en

las zonas en donde actuaban los frentes guerrilleros (Segunda Ley del Llano, 18 de junio de 1953).

La primera Ley del Llano empezó organizando la administración de Justicia Civil, Penal y Policiva; definió el origen de la autoridad en la región; el límite y naturaleza de la jurisdicción; las orientaciones genéricas, el edificio jurídico de la organización y los medios coactivos (Umaña, 2005: 89). A partir de allí se elaboraron tres capítulos: normas y disposiciones de carácter penal y policivo, normas y reglamentación agrícola y normas y reglamentación ganadera.

En las normas sobre la agricultura se establecía claramente la explotación de las tierras para el autoabastecimiento de víveres, se sancionaron las tierras ociosas y sin explotación; se autorizó el cercamiento de predios acorde con la capacidad de trabajo del poseedor, o sea, nada de latifundios o tierras sin uso; se permitió la propiedad individual al lado de la Granja o Colonia Colectiva. Y en la reglamentación de la ganadería se ordenó el pago de contribuciones para la revolución o su confiscación, en caso de no pago a los seis meses; el sostenimiento de la guerrilla se sacaría preferentemente de estos hatos y de aquellos donde hubiera más de 500 reses; el ganado caballar y mular adquirió una importancia como elemento de guerra y por ello se reguló su uso y posesión; quedaba prohibida la quema de sabanas, que sólo la podrían hacer a su conciencia los dueños o encargados (se trata de disciplinar a las tropas).

La segunda Ley del Llano fue expedida cinco días después del golpe militar de Rojas Pinilla, en un estatuto, como indica Umaña, más vertebrado que el anterior, con 224 artículos y denominado "Ley que organiza la Revolución en los Llanos orientales de Colombia"[111]. Los reunidos en ese "Congreso" nombraron a José Guadalupe Salcedo como comandante supremo de las fuerzas revolucionarias y un estado mayor: Jorge González Olmos, *coronel* Eduardo Franco Isaza, José Alvear Restrepo, Rafael Sandoval y Carlos Neira; se reorganizaron todos los Comandos de Zonas y de las Guerrillas y los servicios de correo. Son muchas las disposiciones que contiene esa Ley, que en general reitera las expedidas antes sobre la explotación agrícola y ganadera y el buen uso de los recursos naturales, así como las sanciones a los incumplimientos. Se ordena la actividad agropecuaria en función de los intereses del movimiento revolucionario, con un sentido de seguridad alimentaria y de acceso a todos a los bienes básicos para la subsistencia. Los abusos con los precios se

111 Esta Ley tenía un fondo de orientación comunista y fue elaborada por el abogado José Alvear Restrepo, que era miembro del estado mayor revolucionario desde el mes de octubre de 1952.

castigan con la expropiación y se salvaguardan la pequeña propiedad y las comunidades indígenas; tierras, aguas y herramientas se distribuían de acuerdo con los planes de trabajo y previsión. En otros términos, el problema agrario se resolvía a favor del campesinado[112].

Con la segunda Ley del Llano se desarrolla una actitud más enérgica y clasista frente a los latifundistas ganaderos del Llano. Si hasta 1950 los hacendados liberales usaban a los guerrilleros como guardianes de sus hatos, esa relación se invirtió a partir de 1952; la guerrilla los amenazaba con la confiscación de sus bienes si no pagaban las contribuciones. Pero la segunda Ley no tuvo aplicación, las condiciones habían cambiado, el gobierno que se combatía había caído, no sólo la “revolución”, sino también las reformas sociales se desvanecieron, la guerrilla devolvió la tierra a sus antiguos dueños, sin reclamar nada, lo cual fue motivo de asombro para Otto Morales Benítez (Revista *Semana*, agosto 16-23, 1957, citado por Sánchez, 1985: 250). Había, pues, como indicó Sánchez, carencia de una dirección política, pues la lucha por la democracia política no se había integrado de manera efectiva a la lucha por la democracia económica y social (Sánchez, 1985: 251).

Ante la inminencia del avance guerrillero, el 13 de junio de 1954, Gustavo Rojas Pinilla decretó la “amnistía e indulto por los delitos políticos cometidos hasta la fecha y una rebaja de penas”, para buscar el desarme y la desmovilización de las guerrillas del Llano. Así, el Decreto 1823, con el que se amnistiaban los delitos políticos cometidos con anterioridad al 1 de enero de 1954, fue acogido por los jefes de las fuerzas armadas por orden del 19 de junio de 1953, cuyo texto decía:

> Interpretando el sentir del excelentísimo señor Presidente de la República, Teniente General Gustavo Rojas Pinilla, lo autorizo para que a todos los individuos que en una u otra forma se hayan comprometido en hechos subversivos contra el orden público y que se presenten voluntariamente ante las autoridades militares haciendo entrega de sus armas, los dejen en completa libertad, les protejan sus vidas, les auxilien en sus necesidades más apremiantes cuando las circunstancias así lo exijan y usted lo estime necesario[113].

Los guerrilleros liberales de Cundinamarca, Santander, Antioquia y especialmente los del Llano, que nunca habían accedido a una propuesta conser-

112 El detalle completo de estas dos Leyes, así como la Ley del Sur del Tolima se encuentran en el libro La Violencia en Colombia, tomo II, con los comentarios de Germán Umaña Luna.

113 Circular dirigida por el comandante del ejército, Brigadier General Alfredo Duarte, el 19 de junio de 1953 a los jefes de la fuerza aérea y el ejército, citado por Guzmán (2006: 99).

vadora de amnistía, respondieron a la política de Rojas Pinilla. Casi de inmediato, una gran cantidad de jefes guerrilleros y contraguerrilleros se presentaron con sus ejércitos y sus armamentos para responder a la amnistía; entre ellos, Leónidas Borja, "El Lobo", con sus más de 300 hombres; Juan de la Cruz Varela y otros guerrilleros del Sumapaz, lo mismo que Rangel, en Santander, y las guerrillas de Puerto Nare, Anorí y Yacopí, comandada por Drigelio Olarte. Sólo en 1953 se entregaron alrededor de 6.500 combatientes, de los cuales cerca de 3.500 lo hicieron entre agosto y septiembre, en la región de los Llanos orientales (Guzmán, 2006: 100).

Pero para finales de 1954, Rojas Pinilla arremetió contra las guerrillas de autodefensa en Cundinamarca y Tolima, que se repliegan y fortalecen mientras siguen siendo atacados en los años siguientes, no solo por el ejército, sino también por ex guerrilleros liberales, que pasaron a la contraguerrilla y enfrentaron a los comunistas. A pesar de que la política de indulto redujo la violencia, el resultado fue sobre todo el asesinato de una larga lista de líderes guerrilleros que se habían amnistiado; otro tanto retornaba a las armas frente al fracaso del intento de Rojas Pinilla por ganar gobernabilidad.

En 1954, prestigiosos dirigentes campesinos como Isauro Yosa o Miguel Avilez fueron detenidos, mientras que otros, como Jorge Piñuela, Pérez Anzola, Mario Ribera, Anatolio Romero o Roque Romero, fueron asesinados después de haberse entregado. El jefe guerrillero Manuel Barbao fue acribillado mientras daba una entrevista de entrega; a Saúl Fajardo le fue aplicada la "Ley de fuga", después de solicitar asilo en la Embajada chilena, y Guadalupe Salcedo fue muerto el 6 de junio de 1957 (Guzmán, 2006: 106-109).

7.2.3. Continuidad de las luchas agrarias en el Sumapaz y el Tequendama

La historia de las luchas agrarias del Alto Sumapaz y del oriente del Tolima entre 1920-1960 está ligada a tres personajes que hicieron carrera política y como dirigentes agrarios en esa zona: Erasmo Valencia, Jorge Eliécer Gaitán y Juan de la Cruz Varela. En estos dirigentes se combinaban ideas liberales, socialistas y comunistas, pero todos ellos lucharon por defender las causas campesinas, atacar el latifundio y propender por una economía campesina próspera, por un campesinado libre, con condiciones de vida y trabajo dignas. El fomento de la pequeña propiedad de la tierra fue su principal ideología dentro del criterio de democracia y dignidad, combinado con criterios de soli-

daridad cooperativa para superar el individualismo y practicar en la realidad las ideas socialistas[114].

Gaitán, por ejemplo, manejaba una plataforma (Unir de 1933) que Varela resumía así:

> Primero, vida económica. Esta debía ser regulada por el Estado y como uno de sus aspectos primordiales consideraba la solución del problema agrario: proponía un criterio de división de la propiedad entre predios cultivados y no cultivados que permitiera redistribuirlos favoreciendo a los campesinos, la revisión general de títulos de propiedad rural para ponerles fin a los diarios conflictos entre labriegos y terratenientes, la centralización de los baldíos de la nación y la adjudicación de las tierras del Estado únicamente a quienes las trabajaran [...]. Segundo, vida social. Enfatizaba en la educación y la instrucción, pero sometiendo la instrucción particular a un plan técnico educativo nacional [...]. Tercero, estructura estatal. Proponía un Estado que no se limitara a representar los intereses de un grupo minoritario, sino que representara todas las clases y defendiera a la gran mayoría de los desheredados [...] (Varela y Romero, 2007: 168).

Por ello, no fue extraño que del seno del movimiento agrario del Alto Sumapaz y Oriente del Tolima, liderado por Erasmo Valencia y Juan de la Cruz Varela, y de las relaciones de ellos con Gaitán, surgieran las guerrillas del Sumapaz, grupos de autodefensa campesina que enfrentaron la opresión y persecución del régimen conservador y del proyecto de conservatización del país que emprendió Ospina Pérez desde 1946. Esta fue, en parte, respuesta al proyecto que desarrolló López Pumarejo, que había *liberalizado* en los años treinta el cuerpo de la policía, y que fue vista por Ospina como una base armada del partido liberal (Atehortúa, 1994: 182). Las autodefensas, unas orientadas por el partido liberal y otras por el partido comunista, fueron protagonistas en los años cincuenta de enfrentamientos con la fuerza pública. Y algunas de ellas derivaron posteriormente en las guerrillas que dieron origen a las FARC.

Estos grupos de autodefensa campesina se conformaron en varias regiones del país, entre ellas, el Alto Sumapaz y Oriente y el Sur del Tolima (en ésta surgió una guerrilla de orientación comunista). A partir del 9 de abril de 1948 estas fueron zonas de una conocida tradición de lucha campesina por la

114 Una descripción de la vida y lucha de Erasmo Valencia y especialmente de Juan de la Cruz Varela se encuentra en el Laura Varela Mora y Yuni Romero Rincón, Surcando Amaneceres. Historia de los Agrarios de Sumapaz y oriente del Tolima. Fondo editorial UAN, Alcaldía Local de Sumapaz, Bogotá 2007.

tierra que no había bajado la guardia después de la expedición de la Ley 200 de 1936.

Se han realizado varias descripciones de lo que fue la lucha de los campesinos y las guerrillas en estas zonas. Un resumen ajustado a lo que sucedió se encuentra en Varela y Romero y en el libro de la Violencia en Colombia; así como en los trabajos de Medófilo Medina, Gonzalo Sánchez, Eduardo Pizarro, Elsy Marulanda y José Jairo González, José Buitrago Parra y otros analistas. Aquí nos interesa solamente mostrar el número de grupos que se acogieron a la amnistía ofrecida por el gobierno militar de Rojas Pinilla a partir de 1953, con base en la información del trabajo de Varela y Romero, que se sintetiza en el Cuadro 7.3, que muestra la fortaleza del movimiento campesino en esta región del país.

Cuadro 7.3

Entrega de grupos guerrilleros durante el régimen de Rojas Pinilla

Zona de procedencia	Grupo	Condición
Noroccidente de Cundinamarca	Guerrilla liberal liderada por Saúl Fajardo y Drigelio Olarte, en Yacopí.	Fajardo es capturado y asesinado en 1952 y Olarte se entrega en 1953.
Suroccidente de Antioquia	Bajo la dirección de Juan de Jesús Franco y Manuel Giraldo.	Se acogieron a la amnistía en 1953.
Sur de Córdoba	Guerrillas liberales comandadas por Julio Guerra, se habían extendido al municipio de Dabeiba (Urabá antioqueño).	Se acogieron a la amnistía en 1953.
Barrancabermeja	Guerrilla liberal comandada por Gustavo González y Rafael Rancel, en 1949, en el sector de la Colorada.	Acogida a la amnistía en 1953.
Llanos orientales	Primer fuerte de autodefensa guerrillera de Tulio Bautista, de orientación liberal (Sabanalarga y Agua Clara de Casanare), en 1949. Fuerte de 1951, comandado por Tulio Bautista y Eduardo Franco Isaza, y luego Guadalupe Salcedo, ante el asesinato de Bautista.	Se acogieron a la amnistía en 1953.
Occidente y Norte del Tolima	Dos frentes guerrilleros liberales en Rovira y Líbano, en 1949. Líderes Tiberio Borja y hermanos y David Cantillo.	Se acogieron a la amnistía en 1953.

Sur del Tolima	Guerrilla liberal de Gerardo Loaiza y Guerrilla comunista de Isaura Yosa (éstos ubicados en el Davis en Rioblanco, donde actuaban Loaiza y los García, que originaron la Columna en marcha). Luego llega, desde Génova, Pedro Antonio Marín (Tirofijo) que se une a Loaiza, como liberal. Ambos grupos se enfrentan a partir de 1953 (limpios liberales contra comunes o comunistas). Se crean cuatro grupos comunistas: 1) Jacobo Prías Alape (Charro Negro) y Pedro Antonio Marín se instalan en Riochiquito (norte del Cauca) y propician colonización armada de Marquetalia (sur del Tolima); 2) Andrés Bermúdez (Llanero) en Davis; 3) Ave Negra en Natagaima y Villarrica; 4) Isaura Yosa (Lister) y José Castañeda (Richard), en Villarrica, allí estaba Juan de la Cruz Varela.	La Comisión de Villarrica, de Yosa y Castañeda, se acoge a la amnistía de 1953. El movimiento del Alto Sumapaz, Oriente del Tolima, se desmoviliza en 1953, con Varela. Los guerrilleros que operaban bajo la dirección del Partido comunista decidieron no deponer las armas.
Sumapaz y Oriente del Tolima	Primera organización en el Palmar (Icononzo), con Juan de la Cruz Varela, en 1949-1950. En 1952 crean grupo armado (Estado Mayor) con “Ramiro Solito” y “Vencedor”. Esta Autodefensa del Tequendama es guerrilla liberal. Este grupo se vio obligado a replegarse desde el Diviso, con 4.000 a 5.000 personas, ante al acecho de la fuerza pública y las “guerrillas de paz” o “chulativas”. Marcha guiada por Varela hacia Villarrica (el Roble). De allí salió una columna de 1.500 personas hacia el Páramo de Sumapaz. Se conformó también el frente guerrillero de Villarrica, con Marcos Jiménez al mando. La marcha continuó hacia el Cañón del Duda (el Meta). El movimiento llegó a controlar el Alto Sumapaz.	El movimiento de autodefensas campesinas que comandaba Juan de la Cruz Varela se desmoviliza en noviembre de 1953, con la amnistía otorgada por Rojas Pinilla.

Ofensiva militar contra el Oriente del Tolima y Sumapaz	A mediados de 1954 se inicia la Operación Villarrica en una política de exterminio. Había interés por desarticular el movimiento agrario, acabar con el comunismo. Líderes del Sur del Tolima se refugian en Villarrica e Isaura Yosa (Lister), Alfonso Castañeda (Richard) y "Cardenal" no se presentaron a la desmovilización y deciden conformar el Frente Democrático de Liberación Nacional bajo la orientación comunista.	El 4 de abril de 1955, con la declaración del Oriente del Tolima y Sumapaz como zonas de guerra, quedaron rotos los acuerdos de Cabrera, de octubre de 1953, se inicia ofensiva militar y el movimiento campesino se arma, para defenderse. El movimiento campesino de autodefensa se convierte en guerrilla móvil. La caída de Rojas Pinilla en 1957 dio término a esta confrontación y los campesinos volvieron a trabajar sus parcelas.
Nuevo auge del movimiento agrario de Sumapaz y Oriente del Tolima, 1958-1972.	Después de la caída de Rojas se vuelve a fortalecer el movimiento agrario (los agrarios) con orientación del partido comunista. Latifundistas y gamonales, apoyados por las autoridades locales y fuerza pública, emprenden campaña contra los líderes visibles de los agrarios; se desata nueva ola de violencia en la región (guerra entre limpios y sucios o entre liberales y comunistas). Se inicia asesinato selectivo de excombatientes y líderes campesinos, se organiza una resistencia civil en cabeza de Juan de la Cruz Varela.	Se reactiva la organización de sindicatos agrarios y el gobierno del Frente Nacional interviene para desmontar los factores de violencia, se inician programas del Incora, se arresta y enjuicia al hacendado Antonio Vargas Roa, cabecilla de las persecuciones y asesinatos a los campesinos.

Fuente: Elaborado con base en Laura Varela y Yuni Romero (2007).

La amnistía otorgada en 1953 por Rojas Pinilla fue el inicio de una serie de actos que condujeron a una gran desmovilización de las guerrillas liberales, no así de las comunistas. La mayoría de los grupos guerrilleros que se entregaron en los cincuenta seguían el patrón que constató Sánchez para el caso del Tolima: "El movimiento guerrillero liberal del sur del Tolima estaba, por consiguiente, no sólo influido y tutelado por los hacendados de la zonas como en los Llanos, sino que operaban como un agente directo de los tradicionales jefes políticos de la comarca" (Sánchez, 1985: 228).

La guerrilla de los Llanos se conformó a comienzos de los cincuenta, cuando el liberal Eliseo Velásquez se alzó en armas para defenderse de la persecución del régimen conservador. En los Llanos se integraron las guerrillas liberales con una heterogénea composición social: campesinos desplazados de sus parcelas, familiares de víctimas del terror oficial en el interior del país, trabajadores agrícolas al servicio del latifundio ganadero (campesinos aparceros o vegueros, peones y vaqueros) y los caporales que tenían función de mando sobre los trabajadores (Guzmán, Fals Borda y Umaña Luna, 2006). En las diferentes limitaciones de este movimiento, anotadas por Sánchez, era notoria la influencia decisiva de los hacendados liberales de la región que patrocinaban el movimiento rebelde "sólo en la medida en que éste se mantuviera como guardián de sus hatos". Cuando el comando de las guerrillas fue asumido por Eduardo Franco Isaza y Guadalupe Salcedo, entre otros, con sede en Yopal, Casanare, se buscó corregir los errores que Velásquez había cometido (este fue asesinado a mediados de 1950) y ganar independencia económica de la Dirección Liberal, poniendo impuestos a los ganaderos, con tarifas diferenciadas según fueran liberales o conservadores (ganado de saca 10%, a los primeros, y 20%, a los segundos) y darle un contenido más social al movimiento (Sánchez, 1985) y buscar un comando más unificado a través de una Confederación.

Lo que aquí debe resaltarse de la experiencia guerrillera del Llano es la vuelta que dieron los hacendados a comienzos de 1951 cuando, reunidos en Sogamoso con los militares, acordaron un pacto mediante el cual el ejército, la policía y los terratenientes unían sus fuerzas para luchar contra los que en adelante llamarían bandoleros. El antecedente del pacto fue el Decreto 101 del Estado Mayor General del Ejército Revolucionario Liberal de los Llanos orientales, que establecía una contribución forzosa a los propietarios de la zona, lo cual ayudó definitivamente a la escisión del bloque llanero. Como señala Sánchez, "los propietarios liberales financiarían ahora la pacificación. A base de matanzas, traiciones pagadas, campos de concentración y bloqueo económico crearon para perseguir a los guerrilleros un cuerpo especializado, "las guerrillas de paz", integradas por personal militar vestido de civil y por antiguos combatientes [...] (Sánchez, 1985: 237-238).

Entre las peticiones hechas al gobierno por los guerrilleros del Llano, estaba el de la expropiación y devolución de bienes, tierras y otros que aprovechando la situación de violencia se adquirieron por la fuerza a bajos precios. En cambio, en la entrega de las guerrillas del suroeste de Antioquia, comandadas por el capitán Franco, se hizo una petición de distribución de tierras y ayuda a los campesinos pobres y sus familias. Este fue tal vez el único caso

donde un comando guerrillero liberal articulaba la pacificación con un programa de reforma agraria (Sánchez, 1985: 257).

En la región de Sumapaz y el Oriente del Tolima se conformó el Frente Democrático de Liberación Nacional, FDLN, como resultado de las diversas estrategias adoptadas por el partido comunista para enfrentar la represión del régimen conservador. Frente este que se fortalece y consolida a partir de 1954, cuando el gobierno militar decide emprender una ofensiva militar contra los grupos guerrilleros y el movimiento agrario orientado por el partido comunista. El FDLN se organiza como movimiento político de masas y como un actor social colectivo (político-militar), que juega un rol importante en la resistencia armada campesina durante "la guerra de Villarrica", entre 1953-1956 (Buitrago Parra, 2006). Este Frente tenía su orientación en la política del Frente Democrático que el PCC impulsó desde 1947, el cual adquirió mayor coherencia y definición en la "Conferencia de Boyacá" o Primera Conferencia Nacional del Movimiento Popular de Liberación, en 1952, en el VII Congreso del PCC, del mismo año, y en la II Conferencia Regional del Sur, de octubre de 1953, donde se avaló la política de autodefensa de masas.

En el Congreso de 1952, el PCC aprobó una plataforma de lucha que trataba de ligar la resistencia guerrillera con la realización de la reforma agraria y planteaba la formación de los consejos populares de gobierno en las zonas dominadas por las guerrillas. La tierra se convirtió entonces en el problema central para poder impulsar una reforma agraria democrática, como lo indica Buitrago. Esa reforma pondría en práctica el principio de la tierra para quien la trabaja y la terminación de las relaciones semifeudales en el campo; reconfiscarían las tierras y bienes de los hacendados y terratenientes enemigos del pueblo y cómplices de la dictadura, se respetarían las tierras y bienes de los que simpatizaran con la revolución y se solidarizaran con los interese del pueblo; las tierras confiscadas se distribuirían en forma gratuita y proporcional entre los participantes de la lucha, de acuerdo con sus necesidades (Pizarro, 1991: 214). Pese a la amnistía ofrecida por Rojas en 1953 los grupos armados de la región en mención, de influencia comunista y algunos liberales, se opusieron a la entrega de armas, excepto las entregas simbólicamente en la tregua, por la falta de credibilidad y la desconfianza en las promesas del gobierno militar. La guerra de Villarrica reforzó la resistencia armada campesina[115].

115 Una completa descripción de la organización y formas operativas y de financiación del FDLN se encuentra en el libro de José del Carmen Buitrago Parra, al que se remite al lector interesado en esos detalles.

El FDLN opuso una gran resistencia adoptando todo tipo de formas organizativas, pero finalmente fue derrotado por la ofensiva del Ejército mediante las operaciones de Villarrica y Galilea, entre 1955 y comienzos de 1956. Así, se convirtió de un movimiento político-militar de autodefensa campesina a un movimiento guerrillero con dos variantes: la del oriente del Tolima, que se desplazó y dispersó en "columnas de marcha" hacia los Llanos y el Huila, mediante la "colonización armada", y la del movimiento armado de autodefensa campesina, conocido como movimiento "varelista", que se replegó hacia el Alto de Sumapaz (Buitrago, 2006: 163). De estos desplazamientos surgieron las que Álvaro Gómez Hurtado denominó "repúblicas independientes", dando origen a las FARC.

7.3. Cambios en la tenencia de la tierra durante la Violencia

El alto grado de concentración de la tierra de los primeros años del periodo de la violencia se mantuvo similar a la de los años anteriores: cerca del 66% de los propietarios tenía el 4% de la superficie explotada agrícolamente, mientras que el 3,5% de los propietarios conservaba el 64% de las superficies mayores de 100 has (Cuadro 7.4).

Cuadro 7.4

Estructura de la tenencia de la tierra en 1951

Estructura de las explotaciones agropecuarias en 1951				
Rangos	**Explotaciones**	**%**	**Superficie (Has)**	**%**
Menos de 5 Has	459.380	55.97	950,9	4,18
Entre 5 y 20 Has	230.550	28.09	2434,4	10,73
Entre 20 y 100 Has	101.384	12.35	4746,1	20,92
Entre 100 y 500 Has	25.072	3.05	7521,6	33,15
Más de 500 Has	4456	0.54	7035,5	31,02

Fuente: Memorias Ministerio de Agricultura, 1951.

Cuadro 7.5

Estructura de tamaños de las fincas en 1954. Tamaños de las fincas en hectáreas. Muestra Agropecuaria de 1954

Tamaños en Has	No. Fincas	Superficie cultivada	Superficie en pastos	Total ocupada	No. Vacunos
menos de 1 ha	161.778	72.396	8.183	83.988	75.043
de 1 a 5	342.788	589.240	186.038	843.136	481.102
de 6 a 10	143.549	538.354	313.905	982.568	510.461
de 11 a 20	101.275	632.862	500.679	1.376.097	667.012
de 21 a 50	85.371	935.227	1.047.010	2.594.406	1.129.118
de 51 a 100	37.814	665.187	1.181.205	2.586.010	1.078.714
de 101 a 200	22.969	692.596	1.598.990	3.432.200	1.414.270
de 201 a 500	15.366	788.910	2.575.040	4.685.574	2.251.388
de 501 a 1.000	4.912	419.025	2.035.150	3.749.071	1.393.385
de 1.001 a 2.500	2.541	446.234	2.108.490	4.037.154	1.292.337
de 2.501 y más	637	272.969	1.882.310	3.377.796	701.170
TOTAL	**919.000**	**6.053.000**	**13.437.000**	**27.748.000**	10.994.000

Fuente: DANE, Muestra Agropecuaria de 1954, estimación para 16 departamentos.

Uno de los resultados de la violencia de los años cincuenta fue la conservación de una estructura de la propiedad, que generalmente favorecía a grandes y medianos propietarios, "en general, puede decirse que la violencia ocurrió en sitios en donde la propiedad privada se buscó afanosamente por medios no institucionalizados ni aprobados, aunque ella en efecto predominara en todo el país" (Guzmán, 2006: 140).

Cuadro 7.6

Porcentaje de tamaños de las fincas en 1954

Tamaño has	No. fincas	Área cultivada	Área pastos	Resto área	Total área ocupada	Número de Vacunos
menos de 1 a 20	81,54	30,28	7,51	5,38	11,84	15,77
de 21 a 500	17,57	50,92	47,64	47,4	47,93	53,43
mayores de 501	0,89	18,8	44,85	47,22	40,23	30,8
Total	100	100	100	100	100	100

Fuente: Cuadro 7.5

Para 1954, la estructura de la propiedad mostraba los rasgos de la concentración de la tierra en pocas manos: menos del 1% de las fincas tenía el 40,2% de la tierra, en tanto que el 82,5% de pequeñas parcelas tenían sólo el 11,8% de la superficie ocupada. La mediana propiedad, estimada en un rango amplio entre 21 y 500 hectáreas, había ganado posiciones importantes con un 47,9% de las tierras. Era notorio en esta estructura que casi el 50% de la tierra no utilizada de los grandes propietarios no estaba ni en cultivos ni en ganadería, era tierra ociosa en espera de valorización, en tanto que los más pequeños tenían muy poca tierra sin utilizar.

Como se observa en los cuadros 7.4 y 7.5, en los 16 departamentos de la muestra del DANE[116], la pequeña y mediana propiedad cultivaba el 81,2% de la superficie, mientras la gran propiedad solo cultivaba el 18,8% de la tierra que poseía, y tenía en pastos el 44,8%. Este tipo de estructura de explotación se venía conformado desde el siglo XIX como un patrón típico de la estructura agraria: la gran propiedad se dedica a la ganadería mientras la pequeña y mediana se especializa más en la agricultura, combinando su actividad con ganadería. Obsérvese que la mediana propiedad utiliza casi la mitad de la tierra en agricultura y la otra mitad en pastos.

En el Quindío, por ejemplo, la propiedad rural siguió tres trayectorias: el aumento de la compra de tierras por parte de quienes habían logrado grandes ganancias ligadas a la violencia; la venta de tierra a un precio muy por debajo del promedio a través de diferentes mecanismos de presión y la desposesión de pequeños propietarios o de colonizadores tardíos sin un título sobre la propiedad (Ortiz, 1986: 282).

Podría decirse que algo similar sucedió en el Tolima, en donde hasta 1957 se habían dejado 34.730 fincas por coacción política o por acción militar (Guzmán, 2006: 190). Allí, el abandono de fincas generado por la violencia favoreció a una nueva clase media rural, mientras en otras regiones los latifundios se revitalizaron por la contraofensiva terrateniente frente al avance de la movilización campesina de los años anteriores (Sánchez, 1986: 23).

Al constituirse el robo de ganado y de café como una acción distintiva de las cuadrillas liberales y de los conservadores, respectivamente, la parti-

116 La muestra cubrió los departamentos de Antioquia, Atlántico, Bolívar, Boyacá, Caldas, Cauca, Córdoba, Cundinamarca, Chocó, Huila, Magdalena, Nariño, Norte de Santander, Santander, Tolima y Valle. El DANE advierte que los datos son aproximados y es importante tener en cuenta para el análisis de la estructura que están por fuera toda la región de la Orinoquia donde la ganadería y el latifundio se había asentado desde el siglo XIX.

cipación de los propietarios dentro del valor de la producción agropecuaria disminuyó ostensiblemente (Ortiz, 1986: 271). Esto explica en parte que en 1956, en el marco del VII Congreso Agropecuario Nacional, la SAC considerara que la inseguridad era uno de los principales problemas del campo. Para el gremio este hecho se explicaba por el alcoholismo, la falta de educación, los odios partidistas, la falta de vigilancia policiva y de acción represiva efectiva (Machado, 1986: 65).

Con el Decreto 290 de 1957 también se atendió a estos reclamos gremiales, ya que en su artículo 28 se establecía que: "Quienes cometieren hurto o robo en propiedades rurales o negociaren con artículos provenientes de tales delitos serán considerados en estado especial de peligrosidad (…) y será juzgados por el procedimiento señalado aunque no exista contra ellos comprobación de antecedentes judiciales o policivos. Los responsables serán condenados a Colonia Agrícola o penal de 2 a 7 años".

Para la Junta Militar que asumió el poder en 1958, "la inseguridad en el campo debe señalarse como uno de los factores que más influencia ha tenido en la baja producción agropecuaria. Desde luego ha sido causa de fincas con pérdidas de ganado y de cosechas en las regiones del país afectadas por la violencia durante los últimos años" (Ministerio de Agricultura, 1958: 5).

Aunque la información del censo agropecuario de 1960 no es comparable con la Muestra Agropecuaria de 1954, podría decirse que los datos del censo reflejan claramente la estructura agraria que se había perfilado al término de la Violencia (Cuadro 7.7).

Cuadro 7.7, Distribución de la propiedad agraria en 1960

Tamaño has	Explotaciones	%	Superficie	%
Menores de 10	925.750	76,53	2.403,7	8,79
Entre 10 y 20	114.231	9,44	1.572,1	5,75
Entre 20 y 50	86.789	7,17	2.638,7	9,65
Entre 50 y 500	76.000	6,28	9.670,9	35,38
Entre 500 y 2500	6.116	0,51	5.538,9	20,26
Mayores de 2500	786	0,07	5.513,5	20,17
Total	1.209.672	100,00	27.337,8	100,00

Fuente: elaborado con base en DANE, Censo Agropecuario, 1960.

La pequeña propiedad, de menos de 20 hectáreas, con el 86% de las explotaciones sólo poseía el 14,5% del área, en tanto que la gran propiedad, de más de 500 hectáreas, que sólo representaba el 0,58% de las explotaciones, poseía el 40,4% de la superficie; la mediana propiedad, entre 50 y 500 hectáreas, era el 13,4% de las explotaciones y tenía el 45% de la superficie, había mantenido su importancia en la estructura. La estructura no cambió en su esencia, pero la concentración era mayor.

7.4. Legislación agraria y proyectos de Ley gubernamentales

7.4.1. Propuestas de gravámenes a la tierra

Durante los años cincuenta la legislación agraria se centró en la política de colonización y de parcelaciones, el manejo de los baldíos, los intentos de estimular la producción agropecuaria a través de incentivos y la expedición de normas sobre rehabilitación de las víctimas de la Violencia. No hubo cambios significativos en la legislación que estaba vigente desde la Ley 200 de 1936, ni tampoco intentos de aplicar, por ejemplo, la norma sobre extinción de dominio de predios incultos que la Ley 100 de 1944 había modificado. La estructura agraria, por ello, siguió fortaleciéndose bajo los patrones tradicionales del latifundio, el escaso uso productivo de los suelos, la proliferación de la pobreza y de bajos índices de calidad de vida.

No hubo ningún intento de reforma agraria redistributiva, asunto que sólo vino a plantearse en el primer gobierno del Frente Nacional, pero se discutió la propuesta de Lauchlin Currie de gravar las propiedades rurales mal explotadas para obligar a usar las tierras planas fértiles en agricultura y desplazar de allí la ganadería extensiva. Esta propuesta contrastaba con la del Ministerio de Agricultura de promover la colonización y las parcelaciones de haciendas tradicionales, disminuyendo las cargas tributarias a los agricultores. Currie propuso aumentar de manera progresiva la tasa predial del 4 por mil, establecida por el Decreto 2473 de 1948, cuando el ingreso neto se situara por debajo de cierto porcentaje de retorno sobre el valor corriente de las tierras en el mercado, valor que estipularía el Instituto Geográfico Militar y Catastral (BIRF, 1950).

Esta propuesta fue rechazada por los propietarios en cabeza de la SAC y por los expertos fiscales y administradores. La SAC la desestimó porque

causaría un gran colapso a la actividad agropecuaria, pues ésta lo único que necesitaba era crédito y capital, el mejoramiento del sistema de trasporte y un incremento en la colonización, "todo lo demás es tontería y mero ilusionismo" (SAC, 1951). Hirschman comentaría al respecto: "Fue fácil demostrar que la propuesta constituía una pesadilla administrativa: tendrían que establecerse diferentes rendimientos "normales" para diversos tipos de tierras y habría que conceder excepciones todas clases, por ejemplo para las tierras que estaban en vías de reforestación. Además, de acuerdo con la proposición, el impuesto debía calcularse sobre la base del "valor actual del mercado", pero no se aclaró la forma en que debía fijarse ese valor" (Hirschman, 1967: 482)[117].

Hirschman concluía, además, que los impuestos no eran el medio para estimular a los propietarios a un aprovechamiento más adecuado de las tierras y existía además la dificultad de establecer valores reales de la tierra con base en los avalúos por el atraso técnico del catastro y, por otra parte, los impuestos no se podían hacer efectivos en un país como Colombia. El principal escollo para aplicar un impuesto a la tierra estaba en su valoración, para la cual existían diversas dificultades, y comentaba: "Así pues, en Colombia, un país con poderosos terratenientes, un gobierno local débil, una inflación considerable y un rápido desenvolvimiento económico, por mucho tiempo ha sido imposible fijar valores reales a la tierra de todo el país mediante inspecciones catastrales" (Hirschman, 1967: 483).

Su conclusión tenía un alto grado de premonición:

> Esta es una conclusión muy seria, porque parece excluir el empleo de la imposición como medio de obligar a los terratenientes a que utilicen totalmente sus tierras, y lograr de ese modo la solución gradual y pacífica del problema de los latifundios insuficientemente utilizados. Esa situación se refleja en la aseveración de T. Lynn Smith de que en América Latina es más fácil lograr una revolución que un impuesto sobre tierras verdaderamente eficaz (Hirschman, 1967: 485).

El gobierno estableció su propio Comité para estudiar las recomendaciones del BIRF auspiciadas por Currie, que iban revisadas de acuerdo con su proposición original. El Comité de Desarrollo Económico que estudió la propuesta de gravar más la propiedad rural estaba compuesto de manera paritaria por

---

117 El artículo de Hirschman fue publicado inicialemente en 1963, en *Jorurnal Towards Progess: Studies of Economic Policy-Making in Latin America*, Nueva York, Twentieth Century Fund. Luego fue publicado por Richard Bird y Oliver Oldman (compiladores) en *La imposición fiscal en los países en desarrollo*, 1967.

liberales y conservadores y, pese a que hizo un diagnóstico adecuado de la situación siguiendo el de la Misión del BIRF de 1950, sus recomendaciones se fueron más por el lado del fomento, los estímulos y la colonización para modernizar la producción, dejando los impuestos a la tierra sólo para el caso de que las medidas anotadas no funcionaran. El Comité ratificó lo que Currie había señalado sobre la existencia de una estructura latifundista antieconómica e inadecuada:

> El sistema, ha resultado provechoso para los inversionistas, la tendencia a comprar la tierra para esperar su valorización y defenderse de la depreciación monetaria, se ha extendido a todos los sectores rurales del país en más o menos escala. Hombres acomodados o de mediana fortuna acaparan tierras, haciendo cada vez más difícil al trabajador agrícola la adquisición de una parcela donde pueda realizar su actividad en forma racional y económica (Comité de Desarrollo Económico, 1951: 114).

Varias eran las causas de esa situación para el Comité: el alza espectacular y rápida de los precios de la tierra que permitían cobrar arrendamientos exagerados, la desproporción entre el impuesto predial y el valor comercial de la tierra y la poca inclinación de los propietarios de grandes extensiones a afrontar y resolver los problema que planteaba el empleo de trabajadores o peones, especialmente en lo referente a la aplicación de las Leyes sociales. Agrega que se invoca la escasez de crédito para justificar el escaso laboreo de las tierras. El Comité en realidad sentenció en ese entonces algo que hoy debería ser objeto de reflexión de los gobernantes:

> El sistema antieconómico de comprar las tierras con criterio de inversión seguirá siendo uno de los obstáculos más serios para el desarrollo normal de la agricultura colombiana, porque impide a las personas aptas para trabajar en la agricultura, vincularse a la tierra, por su escasez o por los precios excesivos de su adquisición o arrendamiento. Tal situación […] implica una amenaza para la economía agraria y plantea al Estado la urgencia y el deber de garantizar soluciones adecuadas para prevenir la necesidad de medidas drásticas, como la expropiación de las tierras (Comité de Desarrollo Económico, 1951: 115).

El Comité finalmente se fue por la tangente a la hora de hacer una propuesta efectiva. Propuso cambiar la política agraria para que las tierras planas fueran explotadas en forma mecanizada y técnica a través de exenciones tributarias y si ello no se lograba se debería entonces recurrir a un sistema tributario, como última instancia. Por supuesto, fue esa la vía que adoptó el Estado para modernizar la agricultura, no la transformación de la estructu-

ra agraria. Pese a sus enunciados contra el latifundio improductivo[118], había mucha ingenuidad entre los miembros del Comité sobre la eficacia de las medidas ante una estructura latifundista y rentista que se expresaba en el poder político.

Con estas recomendaciones, que le sacaban el cuerpo al problema diagnosticado, terminó el episodio de la Misión del BIRF, pero hubo otros episodios que repitieron la receta de los impuestos sin considerar las dificultades tanto técnicas como políticas para tener una valoración real de las tierras y aplicarles un gravamen adicional al del 4 por mil que operaba desde 1948. La Misión del BIRF de 1956 repitió las recomendaciones de Currie de 1950; además, como señala Hirschman, el Ministro de Finanzas del gobierno de Rojas, Carlos Villaveces, se lanzó a lo mismo con dos Decretos, sin éxito (Hirschman, 1967: 486-488), pues como lo anota este autor, el desarrollo económico de los años cincuenta había hecho que la inversión en tierras se convirtiera en una atracción para la clase media, con lo cual los terratenientes consiguieron aliados importantes para la defensa de sus intereses.

La propuesta de gravamen a la propiedad rural en los inicios de los cincuenta dio espacio para que la recién creada CVC en 1954 propusiera un gravamen adicional del cuatro por mil a las tierras de la zona plana del valle geográfico del río Cauca para financiar las actividades de la recién creada corporación. La oposición de los terratenientes y ganaderos no dio espera, pero el respaldo que tenía la CVC del gobierno de Rojas Pinilla y el apoyo de la naciente burguesía, de la Iglesia, obreros y de la opinión pública hizo que ese gravamen se diera. Esta medida se convirtió en norma legal en 1959, después de negociaciones de la CVC con sus opositores y el gobierno (Ley 25 de mayo 30 de 1959), y de que la Junta Militar hubiera hecho algunos cambios (Hirschman, 1967: 499-500; CVC, 2004). La Ley 25 permitió que un gravamen adicional del tres por mil se convirtiera parcialmente en una emisión de bonos. La CVC hizo un convenio con el IGAC para el deslinde de predios en la

118 En el informe del Comité pueden consultarse los detalles de su propuesta de modernización de la agricultura que cubría tanto el fortalecimiento del Ministerio de Agricultura y su integración con la entidades de crédito y abastecimiento, como lo servicios de extensión y crédito, la formación de cooperativas, el mejoramiento de infraestructura de transporte y almacenamiento, el fortalecimiento y conservación de la protección arancelaria a la agricultura, el estímulo a la mecanización y al uso de abonos, la formación de mayordomos, administradores y hacendados, la aplicación de una legislación laboral rural adecuada, el mejoramiento de la salud y el fortalecimiento de la seguridad rural, así como la necesidad de aumentar los presupuestos de inversión en el sector y controlar la erosión. Todas estas recomendaciones eran parte de la receta de la modernización de la agricultura que ya Currie había dejado indicadas en su informe.

zona plana del Valle, posterior a la imposición del gravamen, lo que demostró que sí era posible, como señala Hirschman, poner un gravamen aun sin tener los valores reales de las tierras.

La conclusión final de Hirschman, de que la debilidad de la imposición sobre las tierras, además de despertar la oposición de los afectados, no ofrece un incentivo evidente para cualquier otro grupo social importante, no ha sido tenida en cuenta por las propuestas posteriores que no han suscitado hasta ahora acogida. Basta recordar el caso de Hernán Echavarría Olózaga, que durante décadas insistió en la necesidad de aumentar los impuestos a la tierra como una manera de movilizar el mercado de tierras y terminar con el uso improductivo del suelo y los grandes latifundios improductivos (Echavarría, 1986).

7.4.2. Código de petróleos

El Decreto 1056 de 1953 (abril 20) expidió el Código de Petróleos y en su artículo 26 estableció que la superficie encerrada dentro de los límites de un contrato de exploración y explotación podría ser objeto de las aplicaciones que contemplaban las Leyes sobre baldíos, en cuanto no se estorbara el ejercicio de las servidumbres establecidas a favor de la industria del petróleo. Respecto de los cultivadores o colonos establecidos con anterioridad al contrato o a la apertura de los pozos, el contratista debería pagarles previamente sus mejoras parcialmente para el ejercicio de tales servidumbres. La indemnización de que trata el Código de Minas vigente, artículo 152, señalaba que: Cuando se solicite la adjudicación de terrenos baldíos comprendidos dentro del área que esté encerrada por el perímetro de un contrato de exploración y explotación de petróleo, se dará cuenta de la solicitud al concesionario, con el objeto de que, si lo desea, presente al ministerio de minas y petróleos las peticiones que estime convenientes a fin de que al concederse la adjudicación de baldíos se garanticen al explorador y explotador de petróleos los derechos que a su favor establece el artículo 26.

El artículo 153 señala que se incorporará en las resoluciones sobre adjudicación de baldíos, en este caso, una estipulación que obligue al adjudicatario, en los casos de que en los terrenos objeto de ellas se hagan explotaciones o exploraciones de petróleos, a respetar los derechos que a favor del contratista con la nación otorga el inciso 4º de la artículo 26 sobre no ocupación de zonas sin el permiso de este y reserva de las áreas de 500 metros alrededor del pozo e instalaciones.

Y el artículo 156 indica que las zonas de la concesión no pueden ser ocupadas por terceros, sino con permiso del contratista. Cuando en alguna de esas zonas reservadas hubiere colonos establecidos con anterioridad a la reserva, el contratista sólo podrá exigirles la desocupación del terreno mediante el pago previo y total de las mejoras de que sean dueños.

7.4.3. Legislación sobre bosques

El Decreto 2278 de 1953 (diciembre 13) dicta medidas sobre cuestiones forestales. Contiene reglas generales en la vigilancia, conservación, mejoramiento, reserva, repoblación y explotación de bosques; aprovechamiento, comercio, movilización y exportación de productos forestales.

Clasifica los bosques del país en: bosques protectores, bosques públicos, bosques de interés general (contienen especies de elevado valor comercial que conviene conservar, sean públicos o privados), bosques de propiedad privada, y define cada uno de ellos.

El artículo 4º establece que constituyen reserva forestal protectora los terrenos situados en las cabeceras de las cuencas de los ríos, arroyos y quebradas, sean o no permanentes; las márgenes y laderas con pendiente superior al 40%; las zonas de cincuenta metros de ancho a cada lado de los manantiales, corrientes y cualesquiera depósitos naturales de aguas, y todos aquellos en que a juicio del Ministerio de Agricultura convenga mantener el bosque, o crearlo si ha desaparecido, con el fin de defender las cuencas de abastecimiento de aguas, embalses, acequias, evitar desprendimientos de tierras y rocas, sujetar terrenos, defender vías de comunicación, regularizar cursos de aguas o contribuir a la salubridad.

Las zonas de interés general las podía destinar el gobierno a la explotación, como bosques, ya sea por administración directa, ya en virtud de concesiones. Con el fin de constituir reservas madereras de productos forestales industriales, los propietarios de predios rurales tendrán la obligación de mantener en bosques, si existe, o de repoblar de árboles maderables o industriales, una porción del 10% de la extensión total del terreno, cuando este exceda de 50 hectáreas. El Ministerio de Agricultura queda facultado para señalar porcentajes diferentes cuando a su juicio fuere necesario.

Los productos extraídos de bosques públicos sin el correspondiente permiso pueden ser decomisados a prevención. La exportación de productos forestales de cualquier clase sólo podrá efectuarse con licencia del Ministerio de Agricultura. Queda prohibido cortar, destruir o dañar plantaciones de especies

valiosas (caucho, tagua, balata, chicle, tolú, juansoco, pita, henequén, piasaba, jengibre y palmas productoras de nueces oleaginosas.

Y el artículo 53 indica que no obstante la prohibición, el Ministerio de Agricultura podrá permitir el corte o derribo de las especies enumeradas, cuando se compruebe que el aprovechamiento del suelo brinda mejor rendimiento económico que la plantación forestal.

7.4.4. Defensa de las tierras públicas: playones y sabanas comunales

El Decreto 1963, de 1956 (agosto 17), salió en defensa de las tierras públicas de playones y sabanas comunales. Indica el artículo 1º: Constituyen reserva territorial del Estado, y no son adjudicables sino en las condiciones que determine el Ministerio de Agricultura, las tierras de la nación conocidas en los departamentos del Magdalena y Bolívar con la denominación de playones o sabanas comunales[119]. Se presume legalmente que todos los playones y sabanas comunales son terrenos de la nación, mientras no se acredite mejor derecho por parte de terceros.

El artículo 3 prohíbe todo cercamiento de los playones o sabanas comunales que tienda a evitar el aprovechamiento de dichas tierras por todos los vecinos del lugar. Las autoridades municipales harán cumplir esta norma, pudiendo levantar las cercas que se construyan o hayan construido en contravención al espíritu de este Decreto. Y por tanto será nula toda adjudicación que se haga dentro de los terrenos reservados por este Decreto, a menos que se cumpla con las condiciones que determine el Ministerio de Agricultura.

Del principio general de que el Estado administraba los terrenos baldíos por intermedio del Ministerio de Agricultura se pasó gradualmente al otorgamiento de arrendamientos y a simples permisos (Amézquita, 1961: 277-279). En efecto, el Ministerio de Agricultura y también las gobernaciones, a excepción de las del Magdalena, Huila y Chocó, adjudicaban los baldíos cuando ello estaba permitido por las normas. Al respecto señalan Amézquita:

> Aun tratándose de terrenos reservados o que sufren limitaciones respecto a su adjudicabilidad, la Ley ha previsto que tales limitaciones o reservas se pueden levantar, como ocurre con los terrenos situados en

119 El Decreto define como playones comunales los terrenos baldíos que periódicamente se inundan con las aguas de las ciénagas que los forman o con las de los ríos en sus avenidas; y sabanas comunales, las zonas compuestas por terrenos planos cubiertos de pastos naturales, los cuales han venido siendo ocupados tradicionalmente con ganados, y en forma común, por los colonos del lugar.

> los lotes intermedios de las costas y regiones limítrofes con los países vecinos, los terrenos situados en las islas y playones en ríos navegables por embarcaciones de cierto tonelaje y los situados en playones y sabanas comunales, donde es posible, en ciertas circunstancias, la adjudicación (Amézquita: 278).

Es decir, hecha la norma, construida la excepción.

Como señalan Amézquita y Tovar, el Decreto 1031 de 1941 sometió a arrendamiento los terrenos situados en islas y playones marítimos y dividió la cuestión en dos categorías: a) si la porción solicitada no pasa de 200 has, la alcaldía puede dictar una resolución de arrendamiento que luego consulta con el Ministerio de Agricultura; b) si pasa de 200 has y llega a un límite arrendable de 1.000 has, entonces la alcaldía se limita a levantar el expediente y enviarlo a Bogotá para que allí se resuelva, si es favorable al solicitante el Ministerio comisiona al personero municipal para que formalice el arrendamiento mediante contrato. También son susceptibles de arrendamiento los terrenos situados en los lotes intermedios ya descritos, en costas y fronteras, según artículo del Código Fiscal y el Decreto 1415 de 1940, aunque ello es poco probable, porque el interesado puede pedir adjudicación. Otro caso de arrendamiento es el autorizado por el artículo 59 del CF, en concordancia con el Decreto 1300 de 1914, a favor del municipio que lo solicite, que puede subarrendar con la aprobación del gobierno.

La Ley 85 de 1920 reglamentó el arrendamiento de las islas situadas en ríos navegables (barcos de más de 50 ton), dándole el 50% del canon al municipio a la tasa de 10 centavos por ha. Esta Ley extendió este sistema de arrendamiento a los playones. Pero la Ley 97 de 1946 levantó esta reserva haciendo adjudicables esos terrenos. El artículo 13 de la Ley 97 tiene una redacción defectuosa debido a que este da a entender que levanta la reserva de playones, la que no ha existido (Amézquita, 1961: 270).

Amézquita analiza el aspecto jurídico relacionado con la intervención del Ministro de Agricultura, Alfredo Araujo Grau, ante la Comisión V de la Cámara, el 19 de mayo de 1959, sobre islas y playones, en un debate con el H. representante Polo Lara sobre el caso de Guaímaro (colonos que reclaman títulos y pertenecen a organizaciones patrocinadas por la UTC), asunto que se repite, dice el ministro, en toda la hoya del Magdalena y en la zona del canal de Dique, y supone que está surgiendo en otras zonas del país (Amézquita, 1961: 233-240).

Recuerda que por disposiciones del CF de 1873 y 1912, el Estado se reservó, en reserva absoluta, haciéndolos inajenables e inadjudicables, las islas y

los playones de los ríos navegables por embarcaciones de más de 50 toneladas. El CF, artículo 45, dijo que se reputaban como baldíos y por consiguiente de propiedad nacional, las islas de los ríos o lagos navegables por buques de más de 50 toneladas y las márgenes de los ríos navegables, salvo el derecho que tengan los particulares por título traslaticio de dominio (adquirido con anterioridad a 1873, que fue cuando se hizo la reserva). Este es el caso de la isla de Barraquete a que se refiere el H. Representante Polo, adquirida con anterioridad a 1873, y por lo tanto allí no existe el problema. Luego viene al artículo 107, que confirmó la reserva del CF de 1873.

Desde 1873 hasta 1946, las islas en los lagos y ríos navegables y las márgenes de esa clase de ríos se consideraban baldíos de propiedad nacional, pertenecían a la reserva nacional, en ese periodo nadie podía alegar con razón un justo título sobre esos terrenos en general. Después vino la Ley 97 de 1946, cuyo artículo 13 varió el estatus jurídico a esos baldíos y los declaró adjudicables, dando preferencia a los colonos pobres. El Decreto reglamentario estableció una prioridad en el artículo 14:

> a) Deberán preferirse a quienes carezcan de otros medios de subsistencia, probado por las oficinas de hacienda de que no figura con renta o patrimonio alguno; b) a quienes han estado en el caso anterior, sean actualmente ocupantes o arrendatarios de la isla o playón y se respetarán los contratos de arrendamiento vigentes cualesquiera sea la situación económica de los arrendatarios; c) por regla general la adjudicación no será mayor de 5 has, pero el ministerio podrá ampliar esa extensión cuando las circunstancia del área de la isla o playón, su situación geográfica y el reducido número de aspirantes así lo permitan; e) mientras se determinan los procedimientos más aconsejables para esta clase de adjudicaciones, se adoptará el de comisiones oficiales de adjudicación de que tratan los Decretos 198 y 1417 de 1943. El ministerio enviará la comisión de baldíos a la zona de la isla de Barraquete para que defina la situación de los colonos de la margen derecha que tienen allí cultivos y quieren la adjudicación para que estudie el caso, así como cerca de unos 2.000 que existen en esa zona y en el canal de Dique son un número similar, según informaciones disponibles.

El H. representante Polo pregunta: ¿Qué se va a hacer en el caso de sabanas y playones? El caso es diferente dice el Ministro: en la costa existe desde la colonia una especie terrenos comunales (como los ejidos en el interior) de uso comunal en los municipios; allí tienen todos los vecinos el derecho a pastar los ganados, en zonas de topografía difícil no son sabanas, sino playones. Para ello se dictó el Decreto 1963 de 1953, que las reservó, y por tanto "no hay

ninguna posibilidad de que el ministerio pueda adjudicarlas como baldíos a los señores que han procedido a cercarlas y, por el contrario, tendrían que quedar incursos los que hayan adoptado este procedimiento, en las disposiciones penales respectivas" (Amézquita, 1961: 240).

En cuanto a las islas marítimas, el régimen existente dice que en los terrenos de propiedad particular: las islas de uno y otro mar apropiadas por particulares, en virtud de título traslaticio de dominio, con anterioridad a la vigencia de la Ley 110 de 1912, se rigen por las disposiciones del derecho común, con la excepción de ser baldíos (artículo 45 de la Ley 110).

Terrenos de propiedad del Estado: los terrenos situados en islas y playones nacionales podían ser usufructuados por los particulares con sujeción a las siguientes normas:

1. Las islas y playones de propiedad nacional podían usufructuarse por particulares en extensiones hasta de 1.000 has, por un término hasta de 10 años y mediante el pago del canon de arrendamiento establecido en el artículo 9 de la Ley 104 de 1923; en ningún caso podían estos terrenos adjudicarse, ya que se trataba de una reserva territorial que establecía el artículo 107 de CF, que expresamente lo hacía inadjudicable.
2. El arrendamiento de estos terrenos podría hacerse por el Ministerio de Agricultura directamente o por conducto del alcalde municipal, pero de acuerdo con la extensión el procedimiento era: 1) cuando los terrenos no tuvieran una extensión mayor de 200 has, el procedimiento era el indicado en los artículo 2, 3, 4, y 5 del Decreto 1031 de 1941[120]. Debía tenerse en cuenta que el alcalde dictaba una resolución en que concedía el arriendo, a cuya situación el Ministerio de Agricultura impartía su aprobación, si fuere el caso. No se celebraba contrato alguno ya que se trataba de una simple concesión; 2) cuando los terrenos tenían una extensión inferior a 50 has los arrendatarios serían considerados como colonos con derecho a los auxilios que para estos determinaran las Leyes; 3) cuando la extensión del terreno fuera mayor de 200 has el arrendamiento sólo podía concederse mediante contrato,

120 El Decreto 742, de 1923, y 1031, de 1941, eran las disposiciones que regían para el caso de las islas y playones marítimos, ya que con respecto a las islas y playones situados en ríos navegables por barcos de más de 50 toneladas regían el artículo 13 de la Ley 97 de 1946 y el artículo 4 del Decreto 547 de 1947, que los hacían adjudicables a colonos. Todas estas normas fueron cambiadas posteriormente.

la solicitud se acompañaría de tres declaraciones de testigos recibidas ante el juez municipal con intervención del personero.

En todo caso, si la entrega de terrenos se hiciera por el alcalde, debía dejarse constancia de que quedaban a salvo de derechos de terceros y llevar escrita la cláusula de caducidad pertinente. Declarada la caducidad se procedía al lanzamiento del arrendatario que hubiera incurrido en incumplimiento de sus obligaciones (Amézquita, 1961: 275-276).

Las normas eran claras sobre islas y playones, pues desde la Ley 97 de 1946 el Decreto reglamentario 3770, de noviembre 29 de 1949, había establecido que las solicitudes de adjudicación de terrenos baldíos situados en islas y playones de los ríos y lagos navegables se someterían al procedimiento ordinario de menor cuantía.

7.4.5. Colonización y parcelación

a) Colonización

La política de colonización tuvo un flujo y reflujo después de la mitad de los años cuarenta y sólo vino a estabilizarse institucionalmente con la creación del Incora en 1962 y la aplicación de la Ley de reforma agraria, pues en los cincuenta esa política se confunde con los ritmos de la Violencia y los intentos de rehabilitar a las víctimas. En 1948 el gobierno de Ospina Pérez había creado el Instituto de Parcelaciones, Colonización y Defensa Forestal, con el objetivo más que de parcelar, de incrementar la producción y contribuir a contrarrestar el aumento de los precios de los alimentos y el desempleo urbano; es decir, para atender demandas de los sectores urbanos. Una de sus funciones importantes fue por lo tanto la compra de predios, así estuvieran cultivados y cercanos a los centros urbanos (Incora-ICA, 1974).

El régimen militar de Rojas Pinilla cambió la denominación de la entidad por la de Instituto de Colonización e Inmigración, mediante el Decreto 1894 del 18 de julio de 1953, con énfasis en la consolidación de una infraestructura física y social (salud y educación), previa a la selección y adjudicación de predios para darle prioridad a los agricultores y ganaderos ya establecidos (Sánchez, 1991: 101).

La evaluación de esta política militar, por una comisión de la Cámara, presidida por Jesús A. Ramírez Suárez, a fines de 1958, fue crítica y se anotaron innumerables irregularidades: la administración contable había sido caótica; pago a precios muy superiores a los corrientes en la región tierras de pésima

calidad, compra de los terrenos donde se contrataron a los mismos vendedores para la mensura y parcelación, intervención en haciendas embargadas, pérdida de inversiones en infraestructura y maquinaria, negocios turbios y tráfico de influencias en la compra de aviones y maquinaria a compañías extranjeras; el Instituto había recibido en adjudicación y reservaba la suma de cuatro millones de hectáreas, lo que estaba en incapacidad absoluta de parcelar (Sánchez, 1991: 101-102)[121]. Estos antecedentes hicieron que en 1956 las funciones del Instituto se le asignaran a la Caja Agraria, que inició a fines de 1958 numerosos proyectos en el marco de los planes de la Oficina Nacional de Rehabilitación, que actuaban en escenarios donde la Violencia ya estaba en marcha.

La Resolución 1699 de 1955 trae disposiciones sobre adjudicación de baldíos. El Ministerio de Agricultura, al considerar que el desarrollo agrícola del país observado a mediados de los cincuenta estaba demandando más terrenos baldíos y que los precios de la tierra se estaban incrementando de manera significativa con la ampliación de la red vial, a tiempo que se hacía necesario garantizar el derecho de propiedad regulando las disputas con los vecinos por alinderamientos y apreciación de cabidas equivocadas a lo que se prestaban los sistemas existentes por basarse en croquis levantados sin técnica topográfica, dispuso por resolución 1699 de 1955, una serie de normas técnicas para la alineación de los baldíos con extensiones inferiores a 200 has (Amézquita, 1961: 132-136). Podría decirse que con esta Resolución se puso al día la técnica para delimitar los baldíos de extensiones menores, usando los adelantos de la ingeniería en sus ramas de agrimensura y topografía, para evitar conflictos sobre los derechos de propiedad.

A fines de 1958, la Caja Agraria abrió frentes de colonización en regiones tan diversas como el Ariari (centro piloto), en el Sarare (Norte de Santander), Sumapaz (donde los planes se facilitaron porque la Caja Agraria había recibido los terrenos de las haciendas de Pardo y Roche en extensión de 230.000 has), en Doncello y Belén (Caquetá), y en 1959 se había autorizado el establecimiento de Comisariatos en varias zonas en apoyo a la colonización y se había aprobado y regulado los créditos para los nuevos colonos. También la Caja Agraria había iniciado por cuenta propia operaciones en el Urabá Antioqueño y en la región de Lebrija. Muchos de estos planes fracasaron y alcanzaron a cumplir un porcentaje reducido de las metas propuestas, generándose fuertes críticas al manejo que la Caja les daba a estos procesos, similares a las que se

121 Ver *Anales del Congreso*, 4 de noviembre de 1958: pp. 1.591 y ss.

hicieron en su oportunidad al Instituto de Parcelaciones del régimen militar (Sánchez, 1991: 103-108)[122].

De otra parte, el Decreto 3357 de 1959 (diciembre 29), adoptó medidas sobre baldíos. En el artículo 1º indicó que quedaban excluidos del régimen previsto en el Decreto 2703 del 3 de octubre de 1959 los terrenos baldíos ubicados dentro de los siguientes sectores: a) una zona de 10 Km, paralela a las costas marítimas y a las fronteras nacionales; b) una zona de 10 km, al lado y lado de las vías del ferrocarril del río Magdalena; c) los sectores que se sustraigan de las reservas de bosques nacionales constituidas por mandato de la Ley 2ª de 1959 en razón de su clasificación como aptas para el desarrollo de actividades agropecuarias. Igualmente se excluían los baldíos cuya adjudicación se solicitara a cambio de bonos. Además, por razones de orden fiscal y económico y mientras los Departamentos de Chocó, Huila y Magdalena organizaban las dependencias necesarias, quedan sustraídos del régimen de delegaciones los baldíos allí ubicados. Y para atender las adjudicaciones de extensiones menores de 50 has, el Ministerio de Agricultura radicaría en los Departamentos las comisiones de baldíos para la prestación de ese servicio.

Por el Decreto 2703 de 1959 (octubre 3) se delegó en los Gobernadores de los Departamentos la adjudicación de terrenos baldíos de propiedad de la nación. Ello buscaba simplificar los trámites administrativos, hacer economías de esfuerzo, dinero y tiempo, sin desmedro de la función pública y los intereses de la nación. Por razones especiales de ubicación, o por motivos económicos de carácter nacional, el gobierno podrá por Decreto excluir de este régimen determinados terrenos baldíos y disponer que su adjudicación la haga directamente el ministerio del ramo. Los Gobernadores remitirán a los respectivos ministerios para su información, copia auténtica de todas las providencias que dicten en cumplimiento de las funciones que les delegan por el presente Decreto. El Decreto empezó a regir a partir del 1º de enero de 1960.

Igualmente, el Decreto 3357 de 1959 excluyó del régimen consagrado en el Decreto 2703 de 1959 todos los predios baldíos cuya adjudicación se solicitara a cambio de bonos.

b) Parcelaciones

En la provincia de Sumapaz, el municipio de Viotá fue centro de la conformación de las guerrillas de orientación comunista donde se dio una desmovi-

122 Estas críticas están en las Actas de la Comisión de Rehabilitación, citadas por Gonzalo Sánchez (1991).

lización sin entrega. Allí la organización campesina con su tradición de luchas desde los años veinte y treinta asumió la estrategia de ocupar las tierras para forzar su parcelación. En ello influyó la decisión de los hacendados de negociar para evitar la extensión del conflicto. La política de parcelar haciendas, como ya se anotó, se había iniciado desde fines de la década del veinte y se intensificó en los treinta, a medida que los conflictos agrarios se exacerbaron. El Banco Avícola Hipotecario jugó un rol importante en ese proceso. Por ejemplo, entre 1935 y 1943 se entregaron 9.927 parcelas en una extensión total de 140.742 fanegadas, de acuerdo con estadísticas recopiladas por Luis B. Ortiz[123]. Buena parte de estas parcelas provinieron de haciendas cafeteras de Cundinamarca y Tolima donde se parcelaron en ese periodo 157 fincas con la venta de 6.388 parcelas, en zonas donde predominaban los arrendatarios. Fueron los mismos cafeteros los que solicitaron las parcelaciones, para evitar la migración hacia las ciudades de la mano de obra que requerían para la explotación de los cafetales.

Las parcelaciones en los cuarenta se abrieron camino por la iniciativa privada en las haciendas cafeteras Liberia, de la familia Sáenz Fety, y, luego, Florencia, de Arístides Salgado; Calandaima y Buenavista, de Leopoldo Crane y familia, y Ceylán, de Eustasio de la Torre. La parcelación se inició en 1944 y para 1949 ya se habían parcelado 12 haciendas de las 45 identificadas; otras estaban en ese proceso (Sánchez, 1985: 259).

El movimiento guerrillero del sur del Tolima (el ala izquierda) presentó en su pliego de peticiones para la desmovilización con reivindicaciones campesinas (garantía de libre comercio, reconstrucción de viviendas, reparación de pérdidas, ayuda económica gratuita del Estado y en herramientas y semillas) y la distribución de tierras sobre el principio de que la tierra debe ser para quien la trabaja o quiera trabajarla.

Los problemas de tierras volvieron a hacerse presentes a fines de los cincuenta en el proceso de rehabilitación de las víctimas de la Violencia. En esa oportunidad se hizo evidente la poca eficacia de la política y los problemas de la institucionalidad para dar respuesta adecuada a las demandas de los desmovilizados, todos ellos campesinos o habitantes rurales.

En septiembre de 1958 se constituyó la Comisión Especial de Rehabilitación, con el propósito de preparar y ejecutar un plan nacional de rehabilitación

123 Luis B. Ortiz C. *El crédito agrario en Colombia*, Ed. Santa Fe, Bogotá, 1943, citado por Mariano Arango (1982).

para las zonas afectadas por la violencia. Esta Comisión estaba integrada por casi la mitad del gabinete ministerial. Uno de los problemas que debió afrontar fue el afloramiento de nuevas invasiones de haciendas en la región del Tequendama por campesinos que venían luchando desde décadas anteriores por el acceso a la tierra y que habían logrado la parcelación de varias haciendas en esa región. El resultado había sido, como lo señala Gonzalo Sánchez, que se había conformado una masa de pequeños propietarios en las zonas marginales por el cambio de estrategia de las organizaciones después de la Ley 200 de 1936, de bajar la presión sobre las zonas "adecuadamente explotadas", para invadir la periferia, las zonas de bosque que ellos consideraban baldíos (Sánchez, 1991: 90). El resultado de ello fue que los hacendados terminaron aceptando la parcelación de zonas de bosques invadidas por los campesinos, al tiempo que usaron la legislación sobre bosques para multar y encarcelar a los colonos (las tierras improductivas podían ser reclamadas por los hacendados como de reserva forestal y las invasiones se caracterizaban como tala de bosques).

Las haciendas del Tequendama finalmente sufrieron un golpe definitivo a fines de los cincuenta por las invasiones y la política de rehabilitación que intensificó la parcelación y la colonización, proceso que fue continuado con la Ley 135 de 1961. Las luchas campesinas se reactivaron y se potenciaron con el impacto social de la Violencia partidista que de alguna manera había afectado la estructura agraria. Sánchez describe las diferentes invasiones de haciendas en esa región y las negociaciones que debió asumir la Comisión de Rehabilitación apoyada en la Caja Agraria, que no tuvieron siempre el éxito esperado por limitaciones legales, administrativas y de recursos. Fuertes críticas se hicieron por parte del Consejero Presidencial, doctor José Gómez Pinzón, a las actuaciones de la Caja Agraria[124]. Las fallas observadas en las parcelaciones no sólo se referían a las que la Comisión estaba atendiendo, sino a parcelaciones anteriores.

El problema agrario y los conflictos sobre tierras seguían vivos en la última fase de trabajo de la Comisión, en 1960; las invasiones se agudizaron en el Tequendama, lo cual mostraba la capacidad organizativa y combativa de los campesinos y colonos de esa región donde a mediados de los cuarenta se con-

124 Ver lo que dejó consignado el doctor Pinzón en el Acta No. 49 de la Comisión de Rehabilitación, en su sesión del 20 de agosto de 1959, en Gonzalo Sánchez (1991: 96). El completo estudio de Marco Palacios, *El café en Colombia 1850-1970*, editado por Editorial Presencia en,1979, trae interesantes detalles del proceso de transformación de las haciendas cafeteras en su tránsito hacia el desarrollo capitalista y la parcelación de las principales haciendas hasta fines de los años sesenta.

tabilizaron sólo en el municipio de Viotá, de una gran influencia del partido comunista, diez organizaciones campesinas (ligas y sindicatos). El problema dejó de ser regional y se extendió a otras regiones del país (Sánchez, 1991: 99) y, como dice Sánchez, ello lo que estaba indicando era un inaplazable plan nacional de reforma agraria, como efectivamente se abrió camino al iniciarse los años sesenta, luego de que el problema sobrepasara la capacidad de la comisión de Rehabilitación para dar solución a los conflictos que se propagaron por lo menos a la mitad de los departamentos del país.

La Ley 20 de 1959 (mayo 14) determinó que la Caja Colombiana de Ahorros y la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero y las secciones de ahorro de los bancos invertirán el 10% de sus depósitos de ahorros en la ejecución de programas de parcelación de tierras, destinadas fundamentalmente a: los colonos y propietarios desplazados por sucesos de orden público en las zonas afectadas por la violencia; los campesinos pobres sin tierra o poseedores de parcelas erosionadas o antieconómicas; la explotación intensiva de predios incultos, insuficientemente cultivados o cultivados en forma inadecuada, y en general la conveniente distribución de la propiedad rural, a fin de aumentar el número de propietarios y la tecnificación y fomento de la industria agropecuaria.

La Ley tenía una intencionalidad de afectar la estructura de la propiedad, así en la práctica no lo hubiera logrado, como lo muestran los datos del censo agropecuario de 1960. En su artículo 3 declaraba de utilidad pública e interés social las parecelaciones a que se refiere la Ley y se indicaba que “Por resolución ejecutiva originaria del Ministerio de Agricultura se determinarán [...] los predios que con tal objeto y mediante el procedimiento judicial y la indemnización correspondiente puedan ser expropiados. El valor de esta indemnización no excederá de un treinta por ciento (30%) sobre el avalúo catastral en 31 de diciembre del año anterior a la iniciación del juicio de expropiación”. Para tal fin derogaba el artículo 17 del Decreto legislativo 290 de 1957, que congeló los avalúos catastrales. Se trataba entonces de una Ley que pretendía afectar la estructura agraria practicando la expropiación con el pago de un bajísimo valor de las tierras, cuyos avalúos catastrales eran muy bajos.

La Ley preveía la organización de la producción en cooperativas para el acceso a servicios y la eliminación de intermediarios, ortorgándoles crédito. Las parcelaciones también podían hacerse en terrenos baldíos de la Nación, entregando títulos a los parcelarios, en cuyo caso era obligatoria la constitución de cooperativas, con asistencia técnica y capacitación de su personal directivo.

La reglamentación de la Ley 20 de 1959, por el Decreto 3018 de 1959 (noviembre 10), señaló que correspondía al Ministerio de Agricultura calificar la conveniencia económica y social de adquirir una finca para parcelación o de destinar una zona baldía para colonización, para lo cual la entidad parceladora presentaría toda la documentación que las normas exigían y precisó los datos que esas compañías debían presentar (planos, levantamientos topográficos, planes de parcelación, precios, intereses, plazos y demás condiciones de pago de las parcelas, descripción de los servicios, sistemas de tenencia de las parcelas y formas de organización de los parcelarios, etc.). Por el carácter de utilidad e interés social que tienen las parcelaciones y la colonización, el Ministerio ejercerá un control permanente sobre los programas y actividades. Esta reglamentación tenía mucho sentido en momentos en que se realizaban negociaciones con grupos alzados en armas y cuando el gobierno todavía no pensaba en un programa de reforma agraria, sino en la solución clásica: colonización o que el sector privado hiciera negocios con las tierras y los parcelarios. Todas estas disposiciones poco se utilizaron, pues la Ley 135 de 1961 recogió la normatividad existente al respecto.

En 1959, el Ministerio de Agricultura consideró que tanto para la calificación de conveniencia económica y social de adquirir terrenos para parcelación o de destinar zonas baldías para colonización, como para la aprobación definitiva de los programas que formularan al Ministerio las entidades parceladoras o colonizadoras, en cumplimiento de los dispuesto por la Ley 20 de 1959 y el Decreto reglamentario 3018 de 1959, requería de una asesoría permanente. Por ello, mediante la Resolución 1648 de 1959 creó un Comité Consultivo Permanente de Parcelación y Colonización, integrado por los jefes de las divisiones y secciones del Ministerio de Agricultura así: División de Economía de la Tierra, División de Fomento y Control Agropecuario, División de Cultivos y Sanidad Vegetal, Sección de Suelos, Sección de Bosques. Lo presidía el jefe de la División de Economía de la Tierra.

7.4.6. Normas sobre uso del suelo y fomento agropecuario

El Decreto 290 de 1957 (noviembre 8), expedido por la Junta Militar de gobierno, dictó normas para el fomento agropecuario, dado que la explotación de gran parte de los predios rurales del país era inadecuado (Muestra Agropecuaria del DANE de 1954, supra), se requería aumentar la producción y disminuir las importaciones de materias primas. Para alcanzar la debida explotación de los predios, el Decreto establecía que el gobierno procedería a la clasificación de las tierras de acuerdo con cuatro tipos físicos en función de su mayor y

más adecuada utilización económica[125] y la obligatoriedad de explotarlas en determinados porcentajes. Es claro que la norma buscaba darle aplicación al precepto constitucional de la función social de la propiedad en la que se había fundamentado la Ley 200 de 1936.

Para poder aplicar la clasificación de las tierras y su avalúo catastral, el Decreto 290 consideraba al Instituto Geográfico Agustín Codazzi como organismo autónomo descentralizado con las funciones que le asignaron los Decretos 0786 de 1953 y 1628 de 1956, integrando en él al Catastro Nacional. La clasificación de los suelos parecía que por fin entraba en un terreno seguro, al disponer del mecanismo para ello; en la realidad, ese proceso se demoró más de una década.

El Decreto 290 contenía normas de gran trascendencia, que no fueron aplicadas pues suponían una gran capacidad de planeación e inmensos recursos. Una de ellas, que llama la atención, era la que indicaba el parágrafo dos del artículo 3: El Codazzi debía señalar las zonas que por su avanzada erosión deberían desocuparse y destinarse a reforestación progresiva. El gobierno, de acuerdo con sus capacidades fiscales, adquiriría esas tierras y facilitaría el establecimiento de sus moradores en otras regiones y, a falta de acuerdo con los propietarios, esas tierras podrían ser expropiadas.

De acuerdo con la clasificación de las tierras, se establecía la obligatoriedad para el propietario o arrendatario de explotarlas (agricultura, ganadería, bosques) en predios mayores de 50 hectáreas en porcentajes mínimos por lo menos una vez al año, así: para las de tipo I, un 25% del área; para el tipo II, un 15% del área; para los terrenos de tipo III, se establece la obligación de limpiar hasta 10 hectáreas al año, si el terreno no excedía de las 200 hectáreas, y un 10% del terreno, si excedía las 200 has; los terrenos de tipo IV, se mantendrán con pastos, bosques o en reforestación. La medida era muy tímida y la obligación de explotar los predios era muy fácil de cumplir, era difícil esperar que esto cambiara de manera significativa o radical el paisaje agrario. Mientras se realizaba la clasificación de tierras, la obligación para los terrenos de tipo I y II era cultivar solamente el 10% a partir del 1º de enero de 1958, lo cual no se aplicaba al Departamento del Chocó, ni a las intendencias y comisarías.

125 Las tierras se clasificaban en cuatro categorías: a) las apropiadas para establecer cultivos anuales y practicar la agricultura técnica y mecanizada; b) las inapropiadas para cultivos anuales, que exijan deshierbas periódicas; c) las no apropiadas para cultivos, pero aprovechables mediante reformas; d) las inapropiadas actual o potencialmente para la agricultura.

Si el gobierno invertía en riego o drenaje, el porcentaje obligatorio de cultivo se elevaba hasta el 50%.

También hubo preocupación por los cultivos de pan coger. Si el predio era mayor de 10 has, y menor de 50 has, en los terrenos de tipo I o II sería obligatorio sembrar una hectárea, de preferencia en cultivos de pan coger, o en árboles frutales o en flores y hortalizas. Si el terreno era aledaño a ciudades con más de 50.000 habitantes, el gobierno podía aumentar la exigencia del área cultivada o utilizada. En terrenos mayores de 200 hectáreas se destinaría al menos media hectárea por familia, para que el personal de la misma pudiera hacer cultivos de corta duración, sin que hubiera lugar a cobro de arrendamiento y sin obligación de exceder un número definido de hectáreas para tales fines, según el tamaño del predio. Al tiempo se daban garantías a las familias de la no afectación de su salario por disponer de esos cultivos.

Los propietarios con más de 50 hectáreas quedaban obligados a relacionar en su declaración de renta del año 1957 la cabida aproximada de su fundo, con indicación de los terrenos de los cuatros tipos señalados (artículo 11). Medida que por obvias razones iba a ser difícil de verificar y aplicar. También debían declarar a partir de 1958 las áreas que poseían cultivadas en arrendamiento y cuya cabida fuera superior a 50 has. Los predios superiores a 100 has requerían probar las áreas cultivadas con certificados del IGAC, la Caja Agraria o el Instituto de Fomento Algodonero o Tabacalero u otras entidades.

El Decreto, a tiempo que imponía sanciones con impuestos adicionales si no se cultivaba directamente o mediante arrendatarios y aparceros las porciones de área que la norma establecía, congelaba los avalúos catastrales hasta diciembre de 1962 (lo cual facilitaría la expropiación si era necesario), también estimulaba los cultivos mediante la exención de impuestos a las inversiones en maquinaria y como gastos deducibles de la renta todas las inversiones en los predios. Y a las sociedades de cualquier naturaleza que se constituyeran para la explotación agropecuaria con patrimonio superior a $100.000 se les otorgaban varias exenciones de impuestos hasta diciembre de 1968 (artículo 19). Se podía además compensar las pérdidas obtenidas en el negocio con rentas obtenidas en años posteriores dentro de ciclos económicos de cinco años. Igualmente, las inversiones en cultivos permanentes podían deducir de la renta bruta, según el tipo de cultivo.

Quienes se dedicaran a la compra de tierras de tipo III, para convertirlas en tierras de tipo I, mejorarlas o parcelarlas, también tenían derecho a exenciones, sin limitación de su patrimonio. También eran deducibles de la renta el

costo de construcción por particulares de carreteras de acceso a vías públicas u obras de irrigación, de drenaje o desecación.

El Decreto también regulaba, de acuerdo con las pautas de la Ley 100 de 1944, los contratos de aparcería, arrendamiento, porambería, agregatura, etc., dándoles garantías a los derechos de los dueños y los arrendatarios o similares (artículo 26).

El Decreto 290 estaba impregnado de la idea de expandir la producción de alimentos, obra principalmente de Jorge Mejía, Ministro de Agricultura de la Junta Militar en 1957, quien recibió consejos del Banco Mundial. Este Decreto tuvo como antecedente las recomendaciones de la nueva Misión del Banco, de 1956, que propuso nuevamente medidas impositivas y recomendó que la responsabilidad de la valoración de tierras recayera en el Instituto Geográfico, sobre la base del "uso potencial óptimo que garantice la calidad y localización de las tierras y no del valor actual de las mismas".

De otra parte, en 1956, el Banco hizo otra propuesta, que mejoraba la de Currie: que los terratenientes incluyeran en sus ingresos gravables un ingreso imaginario de sus tierras, sobre la base del presunto ingreso igual a 3-5 por ciento del valor de las tierras, del ganado y del capital agrícola fijo (Hirschman, 1967: 489). Esta recomendación se sometió al estudio del gobierno en 1960 y, según Hirschman, no es claro por qué en vez de esa medida se prefirió el complicado Decreto 290 de 1957, derogando el Decreto de valoración automática propuesto por el ministro Villaveces. A partir de 1954, los valores de las propiedades agrícolas se fijarían por declaración de los mismos propietarios ante los Comités Catastrales Municipales, es decir, un autoevalúo que se tendría en cuenta en casos de expropiación.

El Decreto 290 en realidad no se aplicó, excepto en la etapa piloto en cuatro pequeñas zonas de no más de 10.000 hectáreas, en regiones muy fértiles de tierras planas subutilizadas. El nuevo ministro de agricultura (Espinosa Valderrama) del gobierno de Lleras Camargo no hizo nada por revivirlo. Como dice Hirschman, ese Decreto "constituye otro fracaso sorprendente en la historia de los intentos por resolver los problemas agrarios de Colombia [...]", pero se reconoce que tuvo incidencia en todos los adelantos de la modernización de la agricultura, en cuanto los empresarios aprovecharon los incentivos que se daban a la producción agropecuaria.

Con posterioridad, el Consejo de Planeación Nacional propuso la alternativa de un "presunto ingreso", del siete a diez por ciento del valor de sus tierras, y gravarlas de acuerdo con la progresión normal del impuesto sobre la renta.

Estas propuestas en realidad murieron con la apertura de la discusión sobre la reforma agraria en 1960.

Como una norma complementaria a estas intenciones de buscar un mejor uso y conservación de los suelos e incorporar más áreas a la producción puede considerarse la expedición de la Ley 2ª de 1959, sobre conservación de los recursos naturales y economía forestal. La Ley y las normas que le precedieron constituían una intencionalidad bien orientada, pero sin una capacidad estatal de hacer cumplir los mandatos, como puede verificarse con la gran destrucción de los bosques ocurrida no sólo por el proceso de colonización, también con su explotación industrial. Un caso ilustrativo es el de la concesión forestal a Pulpapel, hoy Smurfit Cartón de Colombia en el bajo Calima, descrito por Broderick (2007).

Esta Ley fijó como "zonas forestales protectoras" y "bosques de interés general", según las definiciones hechas en el Decreto Legislativo 2278 de 1953, una serie de áreas como: zona de reserva forestal del Pacífico, zona de reserva forestal central, zona de reserva forestal del río Magdalena, zona de reserva de la sierra nevada de Santa Marta, la serranía de los Motilones, la reserva forestal del Cocuy, la de la Amazonia. A cada una de ellas se le fijaron sus límites. Además, con base en normas anteriores, declaró zonas de reserva forestal los terrenos baldíos ubicados en las hoyas hidrográficas que sirvan o puedan servir de abastecimiento de aguas para consumo interno, producción de energía y para irrigación y cuyas pendientes fueran superiores al 40%. Se dejaba al Ministerio de Agricultura, de acuerdo con IGAC, la facultad de ir sustrayendo de las reservas los suelos que se consideraran aptos para la explotación agropecuaria. No se permitía la explotación de bosques en terrenos baldíos ni en propiedad privada sin autorización del Ministerio de Agricultura.

Otras disposiciones de esta Ley forestal autorizaban al ministerio a adquirir tierras, o las mejoras ubicadas en ellas, que por su avanzada erosión debieran desocuparse para destinarlas a reforestación, en concepto del IGAC; si no se llegaba a acuerdo en precios con los ocupantes, se podrían expropiar. También la Ley autorizaba al Ministerio a declarar zonas como parques nacionales naturales, como zonas de utilidad pública con facultades para expropiar las tierras o mejoras de particulares que en ellas existieran. Quedaba prohibida la adjudicación de baldíos y cualquier actividad económica o de transacciones de terrenos, excepto el turismo. Los nevados y áreas que los circundan se declararon parques naturales. De otra parte se declararon sin efecto las destinaciones y reservas para colonización que se habían hecho para la Caja Agraria, el Instituto de Parcelaciones, Colonización y Defensa Forestal y del

Instituto de Colonización e Inmigración, respetando los títulos de dominio que en esas áreas se hubieran expedido a colonos.

Esta Ley tenía un antecedente inmediato en el Decreto 2278 de 1953, que había definido reglas generales sobre vigilancia, conservación, mejoramiento, reserva, repoblación y explotación de bosques, así como el aprovechamiento y exportación de sus productos. En ese Decreto se habían clasificado los bosques en cuatro categorías: protectores, públicos, de interés general y de propiedad privada. Se ratificaba una norma que venía de décadas anteriores sobre el carácter de zona forestal protectora de los terrenos situados en las cabeceras de las cuencas de los ríos, arroyos y quebradas; las márgenes y laderas con pendiente superior al 40%; la zona de 50 metros de ancho a cada lado de los manantiales y cualquier depósito natural de aguas (Amézquita, 1961: 116-119). La ocupación de tierras en ganadería y el desarrollo de cultivos comerciales no respetaron estas normas, pues el Ministerio de Agricultura no tenía la capacidad de hacer los controles necesarios o de castigar a quienes infringieran la normatividad; así que las fuentes de agua se fueron agotando a medida que el desarrollo del sector avanzaba.

El Decreto 2278 también establecía que en terrenos baldíos destinados a la colonización se debía dejar en pie, además de los árboles existentes, una porción no menor del 10% de la extensión total de la zona destinada a la colonización y si la extensión adjudicada era mayor de 50 hectáreas, el interesado debía mantener en árboles maderables o industriales el 20% de la extensión total del terreno. Medidas que tampoco eran fáciles de controlar; así que los bosques se fueron reduciendo paulatinamente en un proceso de deforestación que aún no termina. Lo mismo pasaba con la norma indicativa de que en lo sucesivo los terrenos de baldíos en las hoyas hidrográficas con pendiente superior al 40% sólo se podían adjudicar con destino al cultivo y plantación de árboles maderables o industriales (artículo 20). La explotación de los bosques requería licencia del Ministerio de Agricultura así como la exportación de productos forestales.

En los años subsiguientes, el Ministerio empezó a sustraer áreas de las reservas ocupadas por colonos, para evitar conflictos y reconocer derechos adquiridos, disminuyendo gradualmente las reservas forestales y de parques naturales. La Ley 2ª de 1959 puede considerarse como la avanzada sobre la legislación forestal que más adelante administraría el Inderena, fue una buena base para la expedición del Código de Recursos Naturales en los años setenta.

Anexo 1.

Principales normas sobre tierras en los años cincuenta

Decreto extraordinario 970 de 1950	El gobierno procederá a la compra de las mejoras de los colonos de la Concesión de Mares y por el valor que fije la Comisión creada para tal fin.
Decreto extraordinario 907 de 1953	Declárase reservados para el servicio público los terrenos baldíos situados dentro de los actuales límites de la Concesión de mares.
Decreto 1056 de 1953 (abril 20)	Expide el código de petróleos y fija normas sobre otorgamiento de baldíos y mejoras en terrenos de exploración.
Decreto 1056 de 1953	Se expide el Código de Petróleos y se definen aspectos de solicitudes de adjudicación de baldíos dentro de las concesiones.
Decreto 1055 de 1953	Código de Petróleos, repite lo referente a baldíos contenido en la Ley 37 y el Decreto 1270 de 1931.
Decreto 2278 de 1953	Sobre materia forestal. Reglas generales sobre vigilancia, conservación, mejoramiento, reserva, repoblación y explotación de bosques; aprovechamiento, comercio, movilización y exportación de productos forestales.
Resolución 1699 de 1955	Define las normas técnicas a que deben someterse las solicitudes de terrenos de baldíos de extensiones inferiores a 200 hectáreas.
Decreto 1963 de 1956 (agosto 17)	Constituyen reserva territorial del Estado las tierras de la Nación conocidas en los departamentos de Magdalena y Bolívar con la denominación de playones y sabanas comunales; por tanto, queda prohibido todo cerramiento que evite el aprovechamiento de esas tierras.
Decreto 290 de 1957	Formula una nueva política agraria en lo referente a parcelaciones y explotación de la tierra. Ordenó hacer una clasificación de las tierras de acuerdo con su potencial y aptitudes y creó un fondo especial para impulsar las parcelaciones.
Decreto 2703 de 1959	Delega funciones en los gobernadores para la adjudicación de baldíos de propiedad de la nación, buscando simplificar los trámites, economías de dinero y tiempo. El Decreto 3357 de 1959 sustrae del régimen señalado a los departamentos de Chocó, Huila y Magdalena, mientras organizan sus dependencias. El Decreto 3357 de 1959 excluyó del régimen consagrado en el Decreto 2703 todos los predios baldíos cuya adjudicación se solicite a cambio de bonos.

Ley 2 de 1959	Sobre economía forestal y conservación de recursos naturales renovables. Determina las zonas de reserva forestal y los bosques de interés general.
Ley 20 de 1959 (mayo 14)	Se autoriza a la Caja Agraria y a las Cajas y Secciones de Ahorros de los bancos establecidos en el país para desarrollar programas de parcelación. La finalidad es: radicar en las mismas regiones, o en otras adecuadas, a colonos y propietarios desplazados por sucesos de orden público en zonas afectadas por la violencia; campesinos pobres sin tierra; la explotación intensiva de predios incultos insuficientemente cultivados o cultivados en forma inadecuada, y en general la conveniente distribución de la propiedad rural para aumentar el número de propietarios y la tecnificación y el fomento agropecuario.
Decreto 3018 de 1959	Reglamentario de la Ley 20 de 1959, sobre parcelaciones y colonización.
Decreto 3357 de 1959	Excluye del régimen previsto en el Decreto 2703 de 1959 los baldíos ubicados en zonas aledañas a las costas marítimas y las fronteras nacionales, al lado de las vías del ferrocarril del río Magdalena y las zonas sustraídas de las reservas forestales.
Decreto 1425 de 1960	Organiza el Ministerio de Agricultura.
Resolución 1648 de 1959	Constituye un Comité Consultivo de parcelación y colonización.
Decreto 2095 de 1961	Normas de defensa de playones, sabanas comunales e islas.

Bibliografía

Amézquita de Almeida, Josefina; Tovar Mozo, Wenceslao. *Régimen legal de tierras en Colombia*, Editorial Temis, Bogotá, 1961.

Arango, Mariano. *El café en Colombia 1930-1958*. Carlos Valencia Editores, Bogotá, 1982.

Atehortúa, Adolfo, y Vélez, Humberto. *Estado y fuerzas armadas en Colombia*, Tercer Mundo Editores -Universidad Javeriana, Cali, 1994.

BIRF. *Bases de un programa de fomento para Colombia. Primera parte, El Problema*, Imprenta del Banco de la República, Bogotá, 1950.

Broderick, Joe. *El imperio del cartón. Impacto de una multinacional papelera en Colombia*, FICA, Colección el pez en la red, Bogotá, 2007.

Buitrago Parra, José del Carmen. *Guerrilleros, campesinos y política en el Sumapaz, El Frente Democrático de Liberación Nacional 1953-1956*, Ediciones Aquelarre, Universidad del Tolima, 2006.

Bushnell, David. *Colombia, una nación a pesar de sí misma. De los tiempos precolombinos a nuestros días*, Planeta Colombiana Editorial, Bogotá, 1996.

Comité de Desarrollo Económico, Informe final, septiembre 1950-agosto 1951. Imprenta del Banco de la República, Bogotá, 1951.

CVC. *Génesis y desarrollo de una visión de progreso*, CVC 50 años, Cali, octubre de 2004.

Echavarría Olózaga, Hernán. *El sentido común en la reforma agraria*, Editorial Andes, Bogotá, 1985.

Guzmán Campos, Germán; Fals Borda, Orlando, Umaña Luna, Eduardo. *La Violencia en Colombia*, dos tomos, Taurus, Primera reimpresión, Bogotá, 2006.

Hirschman, Albert. "El impuesto sobre tierras y reforma agraria en Colombia", en Richard Bird y Oliver Oldman (compiladores), *La imposición fiscal en los países en desarrollo*, 1967.

Incora-Ica. *La colonización en Colombia*, 2 tomos, Bogotá, 1974.

Machado, Absalón. *Políticas agrarias en Colombia 1900-1960*, Universidad Nacional, Centro de Investigaciones para el Desarrollo, CID, Bogotá, 1986.

Ministerio de Agricultura. *Memoria al Congreso Nacional 1951,* Imprenta Nacional, Ministerio de Agricultura, Bogotá, 1951.

Ministerio de Agricultura. *Memoria al Congreso Nacional 1957-1958*, Ministerio de Agricultura, Imprenta Nacional, Bogotá, 1958.

Misión Economía y Humanismo. *Estudio sobre las condiciones del desarrollo de Colombia*, Presidencia de la República, Comité Nacional de Planeación, Aedita Editores Ltda., Bogotá, octubre de 1958.

Ocampo, José Antonio; Bernal, Joaquín. "La Consolidación del Capitalismo Moderno (1945-1986)", en Ocampo, José Antonio, *Historia Económica de Colombia*, Siglo XXI Editores, 1987.

Ortiz, Carlos Miguel. "La Violencia y los negocios. Quindío años 50 y 60", en Sánchez, Gonzalo (Comp.), *Pasado y Presente de la Violencia en Colombia*, CEREC, Bogotá, 1986.

Pizarro, Eduardo. *Las FARC (1949-1966). De la autodefensa a la combinación de todas las formas de lucha*, Tercer Mundo - Universidad Nacional, Bogotá, 1991.

Prada, Eusebio. *La vida que vivimos. Historia campesina*, Ediciones Aurora, Bogotá, 2008.

SAC, "El impuesto a los campos", Editorial, *Revista Nacional de Agricultura*, No. 533, mayo de 1951.

Sáenz Rovner, Eduardo. "Hace medio siglo: el contexto económico internacional en la época de El Bogotazo", en Gonzalo Sánchez, Editor, *El 9 de abril y las provincias,* Planeta, Bogotá, 2000.

Sáenz Rovner, Eduardo. *La ofensiva empresarial. Industriales, políticos y violencia en los años 40 en Colombia*, Tercer Mundo Editores, Uniandes, Bogotá, 1992.

Sánchez, Gonzalo. *Guerra y política en la sociedad colombiana*, El Áncora Editores, Bogotá, 1991.

Sánchez, Gonzalo (Comp.). *Pasado y presente de la Violencia en Colombia,* CEREC, Bogotá, 1986.

Sánchez, Gonzalo. "El Gaitanismo y la Insurrección del 9 de abril en provincia", en *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura*, Volumen 10, Bogotá, 1982.

Sánchez, Gonzalo. *Ensayos de historia social y política del siglo XX*, El Áncora Editores, Bogotá, 1985.

Torres, Camilo. "La Violencia y los cambios socio-culturales en las áreas rurales colombianas", en Asociación Colombiana de Sociología, *Memorias del Primer Congreso Nacional de Sociología*, Bogotá, 1963.

Umaña Luna, Germán. "Normas propias y actitudes del conflicto", Primera parte de *La Violencia en Colombia*, Bogotá, Taurus, 2005.

Varela Mora, Laura, y Yuni Romero, Rincón. *Surcando amaneceres. Historia de los Agrarios de Sumapaz y oriente del Tolima*, Fondo editorial UAN, Alcaldía Local de Sumapaz, Bogotá, 2007.

(Footnotes)